



**Universitat Autònoma  
de Barcelona**

# **EL SERVEI EUROPEU D'ACCIÓ EXTERIOR:**

**CONTRIBUCIÓ A LA COMUNITARITZACIÓ DE LA POLÍTICA  
EXTERIOR I DE SEGURETAT COMUNA I A LA COHERÈNCIA  
DE L'ACCIÓ EXTERIOR DE LA UNIÓ EUROPEA**

**Carlos Bravo Navarro**

Treball de Fi de Grau

Tutora: Montserrat Pi i Llorens

Grau en Dret – Quart Curs

27 de juny de 2019

Curs 2018-2019



## RESUM

El Servei Europeu d'Acció Exterior va ser creat amb el Tractat de Lisboa de 2007 amb l'objectiu de donar a la Unió Europea una veu unificada sota la qual actuar en l'escena internacional, i acabar d'aquesta manera amb la incoherència que es venia donant en el conjunt de l'acció exterior de la UE. La política exterior de la Unió sempre ha estat un àmbit de difícil desenvolupament al ser considerat pels Estats Membres part del nucli més essencial de la sobirania nacional.

Amb el present treball es vol analitzar si la creació, posada en marxa i desenvolupament del Servei Europeu d'Acció Exterior ha contribuït a un increment de la flexibilitat dels Estats Membres en aquest aspecte i ha atorgat a l'acció exterior de la UE un major grau de coherència i unitat, contribuint tot això a la consolidació de la UE com a un dels principals actors internacionals, paper que en els últims anys estava quedant en entredit.

**Paraules Clau:** *Servei Europeu d'Acció Exterior, Unió Europea, Política Exterior i de Seguretat Comuna, Acció Exterior, Alt Representant de la Unió Europea per a Afers Exteriors i Política de Seguretat Comuna.*

# ÍNDIX

<b>LLISTA D'ABREVIATURES</b>	<b>5</b>
<b>I. INTRODUCCIÓ</b>	<b>6</b>
<b>II. LA UNIÓ EUROPEA EN EL CONTEXT GLOBAL</b>	<b>9</b>
2.1. La naturalesa de la UE com a actor internacional	9
2.2. L'arquitectura de les relacions externes de la UE	13
<b>III. EL PROCÉS DE CONSTRUCCIÓ DE LA POLÍTICA EXTERIOR COMUNA</b>	<b>19</b>
3.1. La PESC en els Tractats	19
3.1.1. L'Acta Única Europea de 1987	19
3.1.2. El Tractat de Maastricht de 1992	20
3.1.3. El Tractat d'Amsterdam de 1997	21
3.1.4. El Tractat de Niça de 2001	23
3.1.5. El Tractat de Lisboa de 2007	23
3.2. La PESC en l'actualitat	25
<b>IV. EL SERVEI EUROPEU D'ACCIÓ EXTERIOR: MARC LEGAL I TEÒRIC</b>	<b>29</b>
4.1. Els processos de creació del SEAE	29
4.1.1. La Decisió del Consell del 26 de juliol de 2010 per la qual s'estableix l'organització i funcionament del Servei Europeu d'Acció Exterior	33
4.2. El SEAE com a organisme	34
4.2.1. Naturalesa	34
4.2.2. Principis i objectius	35
4.2.3. Estructura i personal	36
4.2.4. Funcions	39
<b>V. EL SEAE EN LA PRÀCTICA</b>	<b>41</b>
5.1. Les relacions del SEAE amb la resta d'actors implicats en les relacions exteriors de la UE	41
5.2. Avaluació del funcionament del SEAE i possibles deficiències	44
5.3. El SEAE i la coherència i unitat de la PESC	49
5.4. Reptes futurs	51
<b>VI. CONCLUSIONS</b>	<b>53</b>
<b>VII. REFERÈNCIES BIBLIOGRÀFIQUES</b>	<b>56</b>

## LLISTA D'ABREVIATURES

<b>AR</b>	Alt Representant
<b>AUE</b>	Acta Única Europea
<b>CECA</b>	Comunitat Europea del Carbó i l'Acer
<b>EEMM</b>	Estats Membres
<b>PCSD</b>	Política Comuna de Seguretat i Defensa
<b>PESC</b>	Política Exterior i de Seguretat Comuna
<b>SEAE</b>	Servei Europeu d'Acció Exterior
<b>TCE</b>	Tribunal de Comptes Europeu
<b>TFUE</b>	Tractat de Funcionament de la Unió Europea
<b>TJUE</b>	Tribunal de Justícia de la Unió Europea
<b>TUE</b>	Tractat de la Unió Europea
<b>UE</b>	Unió Europea
<b>UPPAP</b>	Unitat de Planificació de la Política i d'Alerta Ràpida

# I. INTRODUCCIÓ

La integració de les nacions europees sempre ha estat un dels principals objectius perseguits ja des del naixement de la Comunitat Europea del Carbó i de l'Acer (CECA) al 1951, entenent aquest concepte d'integració com un apropament entre els diferents països que conformen el continent europeu sota un règim de cooperació, col·laboració i unificació per tal d'assolir unes metes comunes i millorar així el seu desenvolupament econòmic, polític, social i mediambiental. Per primer cop i de manera significant, els països acorden cedir part de la seva sobirania en favor d'un projecte superior a ells mateixos, cessió que al cap i a la fi constitueix la base del procés integrador europeu<sup>1</sup>. La pròpia evolució històrica del que actualment es coneix com a Unió Europea (UE) ens mostra com aquesta integració s'ha materialitzat en una sèrie d'institucions, tractats i sobretot polítiques que conjuntament configuren una entitat única en el món, tant per les seves característiques com per la seva naturalesa.

Aquest gran esperit integrador abasta també l'àrea de les relacions externes i de la política exterior comú de la Unió, al ser aquesta un actor en l'escenari internacional per tenir personalitat jurídica pròpia. Els inicis de la cooperació en aquest àmbit tenen lloc a la Cimera de la Haia al 1969, culminant l'any 2010 amb la creació del Servei Europeu d'Acció Exterior (SEAE), impulsada per una voluntat de consolidació de la qüestionada posició de la Unió Europea com a potència mundial en un món cada cop més globalitzat.

La creació del SEAE va suposar en el seu moment un repte pels poders de la Unió donada la seva transversalitat i envergadura, fet que es va reflectir en unes negociacions llargues i tenses, però exitoses. No obstant, la seva posada en marxa i el seu funcionament inicial no van estar exempts de crítiques en relació a la seva suposada ineficiència i ineficàcia.

---

<sup>1</sup> GARCÍA GESTOSO, Noemí, 'Algunas Cuestiones Sobre la Soberanía en el Proceso de Integración Europea', *Revista de Derecho Político*, nº 57 (2003), p. 5.

Totes aquestes circumstàncies es van plasmar en la creació d'un ens que, seguint la pròpia naturalesa de la Unió, es qualifica com a *sui generis*. Com a un dels subjectes en l'acció exterior de la UE, és de vital importància que el seu funcionament, organització, estructura i desenvolupament afavoreixin sempre a l'evolució i enfortiment de la UE com a un dels principals actors en l'escena internacional, propòsit que en ocasions queda obstaculitzat donades les seves característiques.

En la primera part del treball es situarà el conjunt de la Unió Europea en el context global, analitzant la seva naturalesa com a actor i subjecte internacional en base a allò disposat en els Tractats.

En una segona part, es farà una gènesis de la Política Exterior i de Seguretat Comuna de la UE, com a element fonamental i inherent al SEAE i que constitueix una de les seves àrees principals de treball. La PESC ha estat fruit d'una llarga evolució, sempre molt lligada a la pròpia UE i constituint una de les seves parts més importants. Cal entendre la mateixa per comprendre els aspectes fonamentals del SEAE.

En tercer lloc, es farà un anàlisi exhaustiu del SEAE començant per la seva perspectiva més interna, és a dir, allò relacionat amb la seva naturalesa, objectius i funcions. A continuació, s'avaluarà el funcionament del SEAE en diverses vessants, tant com en les seves relacions amb la resta de subjectes implicats en l'acció exterior de la Unió com en els seus punts forts i deficiències, establint en últim lloc els possibles futurs reptes als quals es pot enfrontar.

L'objectiu general del present treball consisteix en determinar si el SEAE ha complert o no amb els objectius pels quals va ser creat ara fa nou anys, és a dir, si constitueix una eina eficient des del punt de vista de l'acció exterior de la Unió i és útil pel desenvolupament de la política exterior comú i la seva progressiva comunitarització.

Per donar una resposta jurídica a totes aquestes qüestions es farà un anàlisi dels Tractats Internacionals i de la legislació provinent de la Unió Europea corresponent a aquesta matèria, juntament amb la extensa doctrina existent en la mateixa; examinant també la cronologia legal que ha permès arribar fins a aquest punt i les dificultats que hi ha hagut en aquest llarg camí.

Per a l'avaluació del funcionament del SEAE, es farà ús també dels propis informes emesos per les institucions europees en aquest propòsit.



## II. LA UNIÓN EUROPEA EN L'ESCENA GLOBAL

### 2.1. La naturaleza de la Unión Europea com a actor internacional

No es una tasca fàcil definir la naturalesa de Unió Europea, ja que des dels seus orígens han existit diferents corrents ideològiques donant diferents concepcions sobre el que és, el que hauria de ser o en el que es pot arribar a convertir; i a la vegada, es tracta d'un procés encara en construcció i que no s'ha acabat de perfilar. És cert que la manera més senzilla de fer-ho és referir-se a aquesta com a una organització internacional. Existeixen certes característiques que la costum internacional estableix per tal de parlar d'organitzacions internacionals, com són la creació per part d'una associació d'estats que voluntàriament signen un acord internacional, la independència de la organització dels estats que la creen, estar destinades a assolir uns objectius col·lectius i estar dotades d'una voluntat pròpia i autonomia jurídica, és a dir, que comptin amb una estructura orgànica, tot això sumat a una tendència de permanència en el temps.

Aquesta perspectiva encaixaria amb una visió més tradicionalista del Dret Internacional, mentre que en l'altre extrem trobem posicions que s'endinsen més en el contingut i funcionament de la Unió Europea, destacant en aquest cas el seu caràcter polític i situant-se en el marc del federalisme i confederalisme. Tot i això, la perspectiva més estesa es troba en un punt mig, la concepció de la Unió Europea com una organització internacional *sui generis*, única en la seva espècie, per l'alt grau d'integració que es dona entre els seus EEMM i per l'elevat desenvolupament que ha tingut en tots els seus àmbits, creant d'aquesta manera un espai comú cada cop més present en els seus ciutadans<sup>2</sup>.

Després d'haver definit en certa manera la naturalesa de la UE, cal fixar-se en el seu estatus d'actor i subjecte internacional.

---

<sup>2</sup> DIEZ-PICAZO, Luis Maria, 'La naturaleza de la Unión Europea', *InDret: Revista para el Análisis del Derecho*, nº 4 (2008), p. 5.

En l'àmbit de les relacions internacionals i en termes generals, s'entén la figura de l'actor internacional com una entitat que té la capacitat d'interactuar amb altres membres de la societat internacional<sup>3</sup>. D'altra banda, la subjectivitat internacional suposa ser posseïdor de drets i obligacions internacionals derivats de l'Ordenament Jurídic internacional<sup>4</sup>. En un context més específic i en el cas de les organitzacions internacionals, aquesta entitat ha de tenir una identitat única i separada dels estats membres que la configuren, constituïda pels valors, interessos i polítiques que busca promoure internacionalment<sup>5</sup>. En aquest sentit, la Unió Europea compta amb una personalitat diferenciada dels EEMM que la constitueixen i està capacitada per establir relacions legal i políticament diferenciades dels mateixos, complint així amb aquests requisits doctrinalment admesos que caracteritzen la figura de l'actor internacional.

En un àmbit més legal del concepte d'actor internacional, cal centrar-se en la personalitat jurídica de la Unió, conferida explícitament en aquest cas pel breu article 47 del Tractat de la Unió Europea (TUE), modificat pel Tractat de Lisboa. El fet de ser titular d'aquesta personalitat jurídica significa que la Unió Europea és competent per subscriure Tractats Internacionals amb altres Estats o actors internacionals respecte les seves competències externes, formar part d'altres organitzacions internacionals i annexar-se a convenis internacionals.

Vist això, queda delimitada la naturalesa de la Unió Europea com actor global de ple dret que gaudeix de subjectivitat internacional, suposant això que pugui ser titular de drets i obligacions conferits per normes jurídiques internacionals i que aquests es puguin fer valer davant instàncies internacionals, essent possible a la mateixa vegada que la UE sigui responsable per la violació d'obligacions internacionals<sup>6</sup>.

---

<sup>3</sup> CALDUCH, Rafael, 'Los Actores Internacionales', *Relaciones Internacionales*, nº 5 (1991), p. 2.

<sup>4</sup> CALDUCH, Rafael, 'Los Actores Internacionales', cit., p. 2.

<sup>5</sup> VAN BOOREN, Bart; A. WESSEL, Ramses, *EU External Relations Law: Text, Cases and Materials*, Cambridge University Press, Cambridge, 2014, p. 3.

<sup>6</sup> RODRÍGUEZ DÍAZ, Begoña, 'La Subjetividad Internacional', *Apuntes de Derecho Internacional Público*, nº 1 (2016), p. 4.

Analitzat el concepte d'actor internacional objectivament, és necessari ara encaixar a la UE en la seva situació actual en el marc global, al constituir el principal bloc comercial del planeta i una de les zones més lliures i justes del món.

Tot i la gran dimensió de la UE, existeix tota una corrent doctrinal que argumenta que no té la influència en les relacions internacionals que hauria de tenir donades les seves magnituds. És innegable el fet de que la UE té capacitat per arribar a ser un dels principals actors en l'escena global, però no és menys cert que existeixen una sèrie de factors que impedeixen o desacceleren aquesta projecció.

Tal i com apunta el propi Parlament Europeu<sup>7</sup>, la principal raó causant d'aquesta tendència no és una altra que les deficiències pròpies del règim de cooperació intergovernamental. Aquest antagonisme en punts essencials, destacant el cas de la política exterior, té com a resultat un creixement i desenvolupament descompassat entre els EEMM<sup>8</sup>. Cal posar en rellevància en aquest aspecte la gran dificultat que suposa la coordinació i alineació tant de posicions com d'opinions entre els diferents EEMM i la seva exteriorització i posada en pràctica, al ser un procés molt més complex que l'anàleg en un Estat. En la política exterior de manera específica, aquestes dificultats es manifesten principalment en una capacitat de reacció excessivament lenta per part de les institucions europees als reptes globals que cada cop es succeeixen d'una manera més continuada, fet que de ser persistent, desembocarà en el ja existent allunyament de la UE del centre de poder mundial<sup>9</sup>  
<sup>10</sup>.

La UE no és aliena a aquestes deficiències, tal i com es plasma en l'Informe que el Grup de Reflexió elabora pel Consell Europeu en referència al futur de la UE al 2030<sup>11</sup>, que considera necessari i urgent una redefinició de la interdependència

---

<sup>7</sup> Parlamento Europeo (2011), *La UE como Actor Global: El Reforzamiento de su Papel en las Organizaciones Internacionales*.

<sup>8</sup> Grupo de Reflexión sobre el Futuro de la UE (2010), *Proyecto Europa 2030: Retos y oportunidades*.

<sup>9</sup> BORRELL FONTELLES, Josep, '¿Cómo hacer más eficaz la política exterior de la UE?' (2019), *Crónicas de Europa*.

<sup>10</sup> SOLANA MADARIAGA, Javier, 'La Política Exterior Europea y sus Desafíos en el Contexto Actual' (2015), *Visiones en Contraste*.

<sup>11</sup> Grupo de Reflexión sobre el Futuro de la UE (2010), *Proyecto Europa 2030: Retos y oportunidades*.

existent entre els EEMM actualment per crear-ne una de més sostenible i que tingui en compte les posicions de tots ells, ja que en el sistema multilateralista europeu, les potències emergents no estan tan representades com els Estats fundadors.

L'informe advoca també la necessitat de superar la disparitat de posicions nacionals per crear un front amb el màxim d'acoblament possible, afavorint això a la definició de la UE com a un dels centres de poder a nivell mundial.

En aquest apartat cal fer també una diferenciació entre el que consisteix el mètode d'integració i allò que configura l'esmentada cooperació intergovernamental, com a dos sistemes o mecanismes diferents a l'hora de construir la UE. La integració europea es contempla sota un règim o una perspectiva de comunitarietat, és a dir, on és la pròpia UE la que ostenta la competència en l'àmbit corresponent. El fet de que la UE sigui la titular d'aquesta competència deixa patent el fet de que aquest àmbit ha assolit un alt grau d'integració, a l'haver cedit els EEMM part de la seva sobirania en favor de la Unió en un àmbit concret. Exemple d'això seria la política monetària dels països que van adoptar l'Euro com a moneda o la política comercial comú.

D'altra banda, en el mètode de cooperació intergovernamental la competència resta sota control dels EEMM, però existeix un alt grau de col·laboració entre els mateixos sobre l'àmbit en qüestió. Tradicionalment, aquest sistema de cooperació queda vinculat o associat amb aquelles competències que els EEMM són més reticents en cedir, com és el cas de la política exterior o els assumptes de defensa.

Queda així emmarcada la posició i situació de la UE com a actor internacional en l'escena global, podent-se descriure aquest paper com prominent, però d'alguna manera insuficient o ineficaç, ja que s'està lluny d'aprofitar tota la seva capacitat d'influència, donats, per una banda, tots els instruments disponibles al seu abast fruit de l'evolució i perfeccionament al llarg del temps de la pròpia UE i, d'altra banda, de les infraestructures existents per poder valer-se d'aquests instruments.

És necessari recuperar el paper que la UE va tenir en dècades passades com un dels actors internacionals més rellevants i poderosos de l'escena global, rol que s'ha anat

difuminant o perdent d'alguna manera pels grans canvis inherents al procés de globalització que té lloc actualment i pel sorgiment de noves potències mundials. Cal adaptar-se a aquests canvis amb rapidesa i capacitat de reacció, podent-se aconseguir això únicament amb una intenció real per part dels EEMM d'actuar sota una mateixa veu i de superar els interessos nacionals en favor dels interessos de la Unió, ja que només una UE que actuï conjuntament i amb força podrà fer-se lloc en l'escenari global actual. Els conflictes globals només poden combatre's amb una resposta global.

## **2.2. L'arquitectura de les relacions externes de la Unió Europea en els Tractats**

Abans d'entrar en la matèria central d'aquest apartat, cal fer una distinció entre els conceptes d'acció exterior, la Política Exterior i de Seguretat Comuna i la resta de relacions exteriors de la UE.

En primer lloc, al fer referència a l'acció exterior de la Unió, aquesta engloba totes aquelles actuacions externes que la UE realitza amb la resta d'actors internacionals en el context global, Així doncs, l'acció exterior és la dimensió més àmplia en aquest sentit, incloent-se en el seu concepte tant la PESC com la resta de relacions exteriors de la UE. En segon lloc, la PESC correspon a un dels àmbits d'actuació o manifestacions d'aquesta acció exterior, concretament a les relacions internacionals de la Unió i a la defensa comú de la mateixa. En últim lloc, trobem la resta de relacions exteriors de la UE, també englobades juntament amb la PESC sota l'acció exterior. Aquestes altres relacions exteriors corresponen, per exemple, a la cooperació al desenvolupament, l'ajuda humanitària o la política comercial comú.

En aquest esquema és important remarcar la peculiaritat de la PESC en relació al seu funcionament, basat en el mètode de la cooperació intergovernamental i no en el mètode d'integració, com si ho estan la resta de relacions exteriors. Aquest fet queda reflectit en els propis Tractats, sent la PESC la única de les polítiques comuns regulades en el TUE.

Vist això, cal entrar ara en el fons de l'apartat en qüestió. La UE és una persona jurídica en la seva totalitat, però la seva construcció es recolza en més d'un document constitutiu<sup>12</sup>. Després del fracàs de la Constitució Europea de 2004 i de la posterior reforma que va suposar el Tractat de Lisboa de 2007, vigent actualment, la UE es fonamenta en dos tractats: el Tractat de la Unió Europea (TUE) i el Tractat de Funcionament de la Unió Europea (TFUE). Tal i com es desprèn dels articles primers d'ambdós Tractats, la relació entre ells és d'igualtat jurídica, de manera que cap dels dos és jeràrquicament superior a l'altre. En aquest apartat s'explicaran els dos Tractats per separat, començant pel TUE, en relació a la seva incidència en la estructuració de les relacions exteriors de la Unió Europea.

El TUE compta amb un total de 55 articles i constitueix el marc jurídic de la UE, establint les provisions legals més fonamentals, com els objectius pels quals es va fundar la UE, els òrgans amb capacitat de decisió, els principis en els quals s'ha de basar la seva activitat, incloses les relacions internacionals; els procediments d'ampliació i reducció d'EEMM; i com modificar les disposicions constitucionals<sup>13</sup>. En l'àmbit de les relacions externes de la UE, el TUE conté els objectius en els quals aquesta s'ha de basar, així com les institucions que participen en aquestes relacions exteriors i el paper que assoleixen en les mateixes. També es contempla aquí tota la normativa referent a la Política Exterior i de Seguretat Comuna (PESC) i a la Política Europea de Veïnatge.

Els articles 3.5 i 21 del TUE són els que específicament es refereixen a les relacions exteriors. Pel que fa a l'article 3.5 del TUE, estableix els objectius de la UE respecte de la seva acció exterior, és a dir, les finalitats que la Unió Europea en les seves relacions exteriors ha de perseguir. Destaquen d'aquesta llista la pau, la seguretat i la protecció dels Drets Humans amb especial referència als drets del nen, respectant en tot moment el Dret Internacional i els principis de la Carta de les Nacions Unides.

---

<sup>12</sup> BOOREN/WESSEL, Ramses, *EU External Relations Law: Text, Cases and Materials*, cit., p. 3.

<sup>13</sup> BOOREN/WESSEL, Ramses, *EU External Relations Law: Text Cases and Materials*, cit., p. 8.

D'altra banda, l'extens article 21 del Títol V del TUE tracta en la seva totalitat sobre l'acció exterior de la UE. En virtut d'aquest precepte, l'acció de la UE en l'escena global es basarà principalment en els principis de democràcia, igualtat, solidaritat i el total respecte al Dret Internacional i als Drets Humans, conjuntament amb els principis continguts en la Carta de les Nacions Unides. L'apartat segon del precepte estableix els objectius que ha de buscar l'acció exterior de la Unió, entre els quals destaquen la defensa dels interessos de la UE, el manteniment de la pau i seguretat mundial, l'eradicació de la pobresa i la creació d'un sistema internacional basat en la cooperació multilateral. És important també remarcar l'apartat tercer de l'article, ja que crea una 'obligació de coherència'<sup>14</sup> en les relacions exteriors de la UE, al connectar els principis i objectius continguts en els anteriors apartats i concentrar-los en la realització de l'acció exterior.

Aquesta connexió de principis i objectius també s'estén als aspectes exteriors de la resta de polítiques de la Unió. D'aquesta manera, s'aconsegueix l'establiment d'un front comú pel que fa a les relacions exteriors de la UE, al ser els mateixos principis i objectius els que guien les actuacions en totes les manifestacions d'aquest àmbit.

A diferència de l'article 3.5 TUE, l'article 21 TUE fa una referència explícita a l'acció exterior, mentre que en el precepte 3.5 TUE es mencionen les relacions de la UE amb la resta del món, àmbit que podria ser englobat en l'acció exterior de la UE, de manera que l'article 21 TUE té un abast major en aquest sentit que no pas l'article 3.5 TUE.

Fins aquí s'han vist els preceptes que en el TUE jurídicament organitzen i estructuren les relacions exteriors de la UE. A forma de síntesi i en primer lloc, trobem com els EEMM creen la Unió Europea i li atorguen una sèrie de competències (art. 1 TUE) i la personalitat jurídica corresponent (art. 47 TUE) per poder exercir aquestes competències, sempre encaixades dins dels límits materials establerts. En segon lloc, aquestes competències només podran perseguir els

---

<sup>14</sup> BOOREN/WESSEL, Ramses, *EU External Relations Law: Text, Cases and Materials*, cit., p. 13.

objectius, valors i principis establerts pels articles 2, 3 i 21 del TUE, formant-se així un sistema ben emmarcat i definit que encaixa amb l'esperit renovador que va aportar el Tractat de Lisboa de 2007, eliminant la anterior divisió dels Tres Pilars de la UE que més endavant s'explicarà, i sempre en consonància amb el Dret Internacional i tenint en gran valor els principis exposats en la Carta de les Nacions Unides.

Continuant en el Títol V del TUE, en el seu Capítol Segon s'hi troben les Disposicions Específiques relatives a la Política Exterior i de Seguretat Comuna. Com ja s'ha comentat anteriorment, el TUE és considerat com el marc jurídic de la UE, de manera que aquest Capítol constitueix la única atribució explícita de competències del Tractat, resultat del complicat procés de construcció de la PESC en el marc de la Unió Europea. La raó principal dels molts obstacles en aquest aspectes és la reticència dels EEMM en cedir competències en un àmbit que es considera essencialment pertanyent a la sobirania de l'Estat<sup>15</sup>. Per aquest motiu, la Política d'Exterior i de Seguretat Comuna es desenvolupa de forma separada a la resta d'actuacions exteriors de la UE. En la següent part del treball es farà un anàlisi més exhaustiu de la PESC i de tot el seu marc jurídic i institucional.

Mentre que en el TUE s'estableixen els principis fonamentals pels quals la UE es regeix, el TFUE, en els seus 358 articles conté els complexos mecanismes pels quals es desenvolupen la majoria de les polítiques aplicades per la Unió, tenint sempre en compte allò estipulat al TUE. En aquest Tractat consten les competències de la UE i la forma en que aquestes competències són exercides, és a dir, si són exclusives de la Unió o si es comparteixen amb els EEMM. En l'àmbit de les relacions exteriors de la UE també existeix aquesta classificació.

Les competències externes de la UE es troben repartides al llarg del TFUE. Destaquen en aquest aspecte els articles 2.4 i 24.2 del TFUE, que atorguen a la Unió la competència de definir i implementar la Política Exterior i de Seguretat Comuna.

---

<sup>15</sup> ESTEBAN GUADALIX, Macarena, 'Los Inicios del Servicio Europeo de Acción Exterior', *Serie Unión Europea*, nº 52 (2011), p. 9.



Són també rellevants els articles 3.2 i 216.1 del TFUE, referents a la competència de la Unió per subscriure tractats i acords internacionals, tot i que tenen una naturalesa diferent. L'article 3.2 del TFUE estableix que la UE té competència exclusiva per concloure un acord internacional quan així sigui previst per la legislació de la Unió, quan sigui necessari per exercir una competència interna o en la mesura que pugui afectar o alterar l'abast de normes comunes. D'altra banda, l'article 216.1 del TFUE estableix que la UE podrà celebrar acords internacionals quan estigui previst pels Tractats, quan sigui necessari per assolir un dels objectius establerts en els mateixos, quan així ho estableixi la legislació europea o quan les normes comunes es vegin afectades o alterades. D'aquesta manera, la naturalesa de la competència de la UE en aquests articles varia en funció de la raó de ser del tractat o acord internacional en qüestió.

En últim lloc, és necessari esmentar també la Cinquena Part del TFUE (arts. 205 a 222), que, de manera general, tracta sobre l'acció exterior de la UE en allò referent a la Política Comercial Comú, la cooperació al desenvolupament, la cooperació econòmica, l'ajuda humanitària, els acords internacionals i les relacions amb altres organitzacions internacionals.

Tot i que aquest esquema pugui semblar complicat a primera vista, la idea principal en el disseny d'aquesta estructura és la complementarietat entre els dos Tractats. El TFUE no és més que la manifestació material d'allò que en el TUE s'estableix com a marc jurídic. El paper del TFUE resumit en els apartats anteriors és definir i establir l'existència, naturalesa i l'abast de les competències de la Unió.

En aquest aspecte i de manera conclusiva, és necessari recordar que la característica principal d'aquest model estructurador és la separació que es fa entre els aspectes econòmics del procés integrador i de tots els altres aspectes referents a la política exterior, quedant els primers en competència de la UE i els segons, que conformen la Política Exterior i de Seguretat Comuna (PESC), romanen sota un règim intergovernamental en poder dels EEMM.



### **III. EL PROCÉS DE CONSTRUCCIÓ DE LA POLÍTICA EXTERIOR COMUNA**

La peculiaritat de la PESC és fruit d'una evolució separada de la resta de polítiques comuns de la Unió. Entendre aquesta peculiaritat és essencial per comprendre la naturalesa del propi SEAE, que s'explicarà en la següent part.

Es relatarà breument tot aquest procés a través dels principals Tractats més rellevants que en aquest àmbit han conformat la Unió Europea al llarg de la seva història.

#### **3.1. La PESC a través dels Tractats**

##### **3.1.1. L'Acta Única Europea de 1987**

Per primera vegada, la cooperació en matèria de política exterior es plasma textualment en un Tractat Internacional, ja que fins al moment havia estat essencialment constituïda per textos polítics, informes de cimera i declaracions institucionals<sup>16</sup>. En aquest sentit, el que fa l'Acta Única Europea (AUE), no és més que 'confirmar i completar'<sup>17</sup> tot allò recollit en informes, declaracions i la pròpia pràctica dels Estats en matèria de cooperació política

La cooperació europea en matèria de política exterior es regula concretament en el Títol III de l'AUE, en un únic article on en primer lloc cal destacar l'establert pel seu apartat primer, que estipula que 'els membres de les Comunitats Europees procuraran formular i aplicar conjuntament una política exterior europea'<sup>18</sup>, definint d'aquesta manera l'objectiu de la cooperació política. Tot i això, la principal tasca

---

<sup>16</sup> LIÑAN NOGUERAS, Diego, 'Cooperación Política y Acta Única Europea', *Revista de Instituciones Europeas*, Vol. 15, nº 1 (1988), p. 47.

<sup>17</sup> LIÑAN NOGUERAS, 'Cooperación Política y Acta Única Europea', cit., pp. 49

<sup>18</sup> Unió Europea, Acta Única Europea, firmada el Luxemburgo el 17 de febrero de 1986, Diario Oficial de las Comunidades Europeas nº L 169/29, Artículo 30.

que porta a terme l'AUE és delimitar l'àmbit material de la cooperació europea en matèria de política exterior.

L'AUE va suposar un gran avanç pel que fa a la cooperació europea en política exterior, ja que va plasmar el que anteriorment només eren compromisos polítics<sup>19</sup>, tot i que d'una manera lleugerament imprecisa. Tot i això, va ser capaç d'assentar les bases del desenvolupament de la cooperació política europea, essent per aquest motiu considerada com un dels antecedents més rellevants en la construcció de la política exterior comuna.

### **3.1.2. El Tractat de Maastricht de 1992**

El Tractat de Maastricht es considera un dels més importants en la gènesis europea, al ser el creador de la Unió Europea en si.

El Títol V d'aquest text introdueix per primera vegada la Política exterior i de Seguretat Comuna. En aquest Títol es presenten únicament les disposicions referents a la PESC, diferint del Títol V actual on s'exposen conjuntament les disposicions referents tant com a l'acció exterior com a la PESC. Aquesta primera versió de la PESC és, lògicament, molt menys precisa i definidora que la articulada actualment en el TUE. El sistema de cooperació establert a Maastricht no crea gairebé obligacions o compromisos pels EEMM, quedant aquests bàsicament limitats a un deure d'informació mútua.

Aquest Tractat conté elements que perduren fins a l'actualitat, com l'establiment de la unanimitat com a regla en la presa de decisions i el paper del Consell Europeu a l'hora d'establir els objectius i els principis de la PESC.

En referència a la PESC i en contraposició amb l'esperit integrador i comunitari de les institucions europees, cal remarcar que la seva inclusió en el mètode intergovernamental té causa directa en la reticència dels Estats Membres en cedir part de la seva sobirania en aquest àmbit, motiu pel qual van escollir el sistema de

---

<sup>19</sup> DE CASTRO SÁNCHEZ, Claribel, 'De la Cooperación Política Europea a la Política Exterior y de Seguridad Común', *Boletín de la Facultad de Derecho*, nº 15 (2000), p. 240.

cooperació intergovernamental, tot i que també és cert que el Tractat preveu en el futur la construcció d'una política exterior i de defensa comú basada en el mètode d'integració. No obstant, l'aportació del Tractat de Maastricht al desenvolupament de la PESC és de gran rellevància, ja que la introdueix per primer cop, atorgant-li així una certa visibilitat i permetent d'aquesta manera que evolucioni al llarg del temps.

### **3.1.3. El Tractat d'Amsterdam de 1997**

En l'àmbit de la PESC, amb el Tractat d'Amsterdam es va desenvolupar tot allò establert a Maastricht cinc anys abans. En el seu Títol V, es van incloure per primer cop els objectius de la PESC: Preservar la pau, reforçar la seguretat internacional, fomentar la cooperació internacional i desenvolupar i consolidar la democràcia, l'Estat de Dret i el respecte als Drets Humans i a les llibertats fonamentals.

Com a novetat, cal remarcar també en aquest àmbit la introducció d'una millor estructura i jerarquitització dels nous instruments de la PESC<sup>20</sup>, que en virtut de l'article J.2 del Tractat d'Amsterdam són els següents: La definició dels principis i de les orientacions generals de la PESC; l'aprovació d'estratègies, accions posicions comunes; i l'enfortiment d'una cooperació sistemàtica entre els EEMM pel desenvolupament d'aquesta política. Amb aquestes noves eines i la seva estructuració, es corregeix la dispersitat de les mateixes característica del Tractat de Maastricht, oferint així una major unitat i cohesió en el desenvolupament de la PESC.

És també necessari atribuir a aquest Tractat l'atribució al Consell Europeu d'un paper més rellevant en l'àmbit decisor de la PESC, essent en aquest sentit el responsable d'establir els seus principis, orientacions generals i estratègies comuns<sup>21</sup>.

---

<sup>20</sup> PÉREZ BUSTAMANTE, Rogelio, 'Horizontes del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia', *Blog de Artículos de opinión del movimiento paneuropeo progresista VOLT* (2019), p. 5.

<sup>21</sup> PÉREZ BUSTAMANTE, 'Horizontes del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia', cit., p. 8.

Tot i això, una de les principals novetats que va introduir el Tractat d'Amsterdam va ser la creació de la funció d'Alt Representant de la UE, considerat com l'antecessor de l'actual Alt Representant de la Unió per a Afers Exteriors i Política de Seguretat. Els EEMM van optar per atribuir aquesta nova funció al Secretari General del Consell Europeu. D'aquesta manera, la UE va passar a comptar amb un portaveu en matèria d'acció exterior<sup>22</sup>, reforçant així el segon pilar establert pel Tractat de Maastricht.

És interessant també esmentar amb relació al Tractat d'Amsterdam la seva Declaració número sis, per la qual s'establia la Unitat de Planificació de la Política i d'Alerta Ràpida (UPPAP), una espècie de gabinet diplomàtic que va esdevenir l'antecedent al Servei d'Acció Exterior de la Unió Europea<sup>23</sup>.

D'aquesta manera, el marc jurídic i institucional que estableix el Tractat d'Amsterdam contribueix a una millor organització i definició de la PESC, tot i que no aconsegueix desfer-se de la debilitat que suposa el mètode de cooperació intergovernamental, accentuat en aquest cas amb el manteniment en matèria procedimental de la unanimitat a l'hora de prendre decisions. Tot i això, aquest llast s'intenta contrarestar amb una lleugera ampliació dels objectius de la PESC i amb l'establiment de la obligació tant del Consell com de la Comissió de cooperar per tal d'atorgar a l'acció exterior de la UE una certa coherència, contraposant-se aquesta disposició amb les reiterades sol·licituds del Parlament Europeu d'incloure aquest àmbit en el pilar comunitari, fet que sí que hagués resultat en una coherència real i efectiva de la PESC.

---

<sup>22</sup> CEBADA ROMERO, Alicia; PÉREZ GONZÁLEZ, Carmen, *El Alto Representante de la PESC y la Nueva Política Europea de Seguridad y Defensa*, Dykinson, Madrid, 2003, p. 26.

<sup>23</sup> ESTEBAN GUADALIX, 'Los Inicios del Servicio Europeo de Acción Exterior', cit., p. 9.

#### **3.1.4. El Tractat de Niça de 2001**

La principal novetat en aquesta ocasió es dona en l'àmbit de la presa de decisions, concretament en la simplificació del procés de la cooperació reforçada<sup>24</sup>. La cooperació reforçada consisteix en un mecanisme pel qual un mínim d'EEMM poden arribar a acords d'integració o de cooperació en algun àmbit de la UE sense comptar amb la participació de la resta d'Estats Membres, amb l'objectiu de dinamitzar l'avenç de certes situacions o negociacions que puguin ser obstaculitzades per un o diversos EEMM<sup>25</sup>. També, es fa un intent per tal de disminuir els efectes del sistema d'unanimitat amb la introducció de l'abstenció constructiva, és a dir, en la possibilitat de que les decisions puguin ser adoptades encara que un EEMM s'abstingui.

Pel que fa a la valoració de l'aportació d'aquest Tractat en el tema d'estudi, es percep un mínim avenç pel que fa a la PESC, ja que donada la situació d'ampliació de la UE, aquest Tractat constituïa una gran oportunitat per haver portat a terme reformes més profundes i estructurals, mentre que els canvis es van limitar a adaptar el que ja existia a la situació present.

#### **3.1.5. El Tractat de Lisboa de 2007**

Tot i el revés que va suposar el Tractat Constitucional de 2004, moltes de les disposicions contingudes en el mateix van ser utilitzades textualment en el Tractat de Lisboa, fet que també va tenir lloc en l'àmbit de la política exterior, on el Títol V d'ambdós textos és pràcticament similar, amb algunes modificacions.

Aquest Tractat manté la desaparició de l'estructura per pilars que ja va ser introduïda al Tractat Constitucional. D'aquesta manera, l'acció exterior de la UE passa a incloure també la PESC, tal i com s'indica en la denominació del Títol V

---

<sup>24</sup> SÁNCHEZ RAMOS, Belén, 'La Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea tras el Tratado de Niza', *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña* n° 5 (2001), p. 824.

<sup>25</sup> Unión Europea, 'La Cooperación Reforzada', *Síntesis de la Legislación de la UE*.

del reformat TUE: “Disposicions relatives a l’acció exterior de la Unió i disposicions específiques relatives a la Política Exterior i de Seguretat Comuna”, i simultàniament, la Política Comuna de Seguretat i Defensa (PCSD) passa a ser englobada per la PESC.

Tot i la no existència dels pilars comunitaris, no varia el funcionament de la PESC sota el règim de cooperació intergovernamental, raó per la qual es troba situada en el TUE i no en el TFUE, on es troben totes les polítiques regides pel mètode comunitari. De manera menys sorprenent, la unanimitat segueix constituint la regla general en la presa de decisions, donada la falta d’interessos comuns per part dels EEMM.

L’aspecte més rellevant en el marc institucional que neix a partir de Lisboa és, per una banda, la creació de la figura de l’Alt Representant de la Unió per Afers Exteriors i de Política de Seguretat, que és a la vegada el Vicepresident de la Comissió i el President del Consell d’Afers Exteriors. Aquesta figura té els seus antecedents en el Tractat d’Amsterdam de 1997 i en el Tractat Constitucional de 2004, on rebia la denominació de Ministre d’Afers Exteriors. Amb el Tractat de Lisboa, l’Alt Representant esdevé una figura de gran importància, a l’aparèixer en multitud de disposicions del Títol V TUE, participant d’aquesta manera en la majoria dels procediments i actuacions relacionades amb la política exterior, que seran explicades més endavant.

D’altra banda, cal posar de rellevància també la creació del Servei d’Acció Exterior de la Unió Europea, un òrgan que segons les disposicions del Tractat (art. 27.3 TUE) té com a missió assistir a l’Alt Representant en l’exercici del seu mandat, treballant en col·laboració amb els serveis diplomàtics dels EEMM. El SEAE serà analitzat detalladament en la següent part del treball.

En definitiva, tot i que el Tractat de Lisboa no té el caire constitucional del Tractat Constitucional de 2004, no se li pot restar importància en quan a novetats es refereix, ja que va suposar la modernització de la Unió Europea, la redefinició del seu model institucional i la seva estructuració de la manera en que avui es coneix,



donant lloc a una configuració més coherent i definida, facilitant així un actuació més harmonitzada i unitària, que era un pas indispensable per a la supervivència de la UE en el futur.

### **3.2. La PESC a l'actualitat**

En aquest apartat s'analitzaran els aspectes més fonamentals de la PESC per tal de poder entendre el resultat del llarg procés relatat en els apartats anteriors i encaixar-la així en la seva situació actual i en el marc de la Unió Europea.

Si del procés constructiu anterior es pot extreure alguna conclusió és la inamobilitat de la PESC del mètode de la cooperació intergovernamental. Aquest tret característic és la causa de que la PESC es trobi situada en el TUE i no en el TFUE amb la resta de polítiques comuns, constituint això una conseqüència i a la vegada un vestigi de l'estructura per pilars creada pel Tractat de Maastricht de 1992. Aquest caràcter intergovernamental queda reflectit en l'article 24 del TUE, contraposant-se amb la naturalesa integradora del conjunt del projecte europeu.

Una novetat ja comentada és la fusió de l'acció exterior de la UE i de la PESC sota un mateix títol, de manera que els objectius i principis que s'estableixen per l'acció exterior s'apliquen també a la PESC, tal i com es desprèn de l'article 23 del TUE. Aquests objectius i principis bàsics queden establerts en l'article 21 del TUE, consistint aquests en 'el foment de la democràcia, de l'Estat de Dret i de la universalitat i indivisibilitat dels Drets Humans i de les llibertats fonamentals, el respecte a la dignitat humana, els principis d'igualtat i solidaritat i el respecte als principis de la Carta de Nacions Unides i del Dret Internacional'. S'inclouen en aquest article també altres objectius més moderns introduïts pel Tractat de Lisboa, tals com la protecció del medi ambient o una millor gestió dels recursos naturals.

L'article 25 del TUE estableix que els objectius i principis abans esmentats s'aplicaran instrumentalment a través de la definició de les orientacions generals de

la PESC, adoptant decisions que estableixin accions, posicions i modalitats d'execució de les dues anteriors; i enfortint la cooperació entre els EEMM per portar a terme les seves respectives polítiques.

És a través de la materialització d'aquestes eines la manera en que es dona forma a la PESC i es contribueix al seu desenvolupament. Com a resultat, es poden trobar per una banda instruments més informals, com poden ser les Declaracions i els diàlegs polítics. En segon lloc, es pot parlar també d'actes jurídics, constituïts en aquest cas per les Decisions esmentades per l'article, tot i que no encaixen amb la definició que l'article 288 del TFUE dona dels mateixos al no ser fruit d'un procediment legislatiu.

Vist això, cal establir sobre quines institucions de la UE recauen les funcions i competències de la PESC. En aquest sentit, l'article 13 del TUE estableix un marc institucional únic per a tota l'acció de la Unió, englobant d'aquesta manera també a la PESC. Tot i això, disposicions més específiques estableixen a certes institucions un paper més prominent pel que fa a l'àmbit de la PESC. En primer lloc, l'article 24 exclou explícitament l'adopció de qualsevol acte legislatiu, fet pel qual ja s'intueix el rol menor del Parlament Europeu. Com es desprèn de l'article 22 del TUE, és el Consell Europeu l'òrgan que adquireix importància en la definició i formulació de la PESC. Segons aquesta disposició, el Consell Europeu serà l'encarregat de definir els interessos i objectius estratègics de la PESC.

No obstant, és el Consell de la Unió Europea el que, en virtut de l'article 26.2 del TUE, s'erigeix com la principal institució en la presa de decisions de la PESC, complementant-se aquesta tasca amb els articles 28 i 29 del TUE. D'aquesta manera, el Consell de la Unió Europea adoptarà les decisions necessàries per definir i aplicar la PESC basant-se en les orientacions generals i estratègiques definides pel Consell Europeu<sup>26</sup>. Les decisions en aquest àmbit es prenen normalment en el Consell d'Afers Exteriors, presidit per l'Alt Representant assistit pel SEAE i que reuneix als Ministres d'Afers Exteriors dels EEMM. Una altra de les herències que

---

<sup>26</sup> Unión Europea, Tratado de la Unión Europea, firmado a Maastricht el 7 de febrero de 1992 y modificado por el Tratado de Lisboa. Diario Oficial de la Unión Europea nº C 83/13. Artículo 26.1.

ha deixat aquest procés constructiu és el manteniment de la unanimitat com a regla en la presa de decisions, establerta per l'article 24.1 del TUE. Aquesta unanimitat troba algunes excepcions en l'article 31.2 del TUE, on es permet prendre determinades decisions per majoria qualificada.

En contraposició amb els rols predominants del Consell Europeu i del Consell de la Unió Europea, els papers tant de la Comissió com del Parlament Europeu són menys actius. Pel que fa a la Comissió, és cert que es constitueix com una part negociadora rellevant en les deliberacions del Consell de la Unió Europea, assegurant-se de la preservació de la essència comunitària i de la consistència i coherència de l'acció exterior de la UE en el seu conjunt, tal i com es desprèn de l'article 21 del TUE. No obstant, en el procés de presa de decisions, la participació de la Comissió és inexistent, remarcant en aquest sentit l'absència del dret d'iniciativa que sí que posseeix en altres àrees<sup>27</sup>.

A mode de conclusió, és interessant observar com ja des d'abans del naixement pròpiament dit de la PESC amb el Tractat de Maastricht, els seus antecedents ja estan marcats per l'exclusió del mètode d'integració, que és el que realment representa la naturalesa i vocació de la Unió Europea. Aquest fet ha estat sempre d'alguna manera imposat pels EEMM al mostrar-se inflexibles a l'hora de cedir competències en aquest àmbit per ser considerades inherents i inseparables de la sobirania nacional. Per aquest motiu, l'evolució de la PESC no és paral·lela a l'evolució d'altres polítiques comuns de la Unió que han estat desenvolupades sota el mètode integrador, sent el ritme i la forma del seu desenvolupament i transformació molt desigual.

Aquest límit i llast constant que la PESC porta arrossegant no ha servit per més que restringir el seu creixement, la seva eficiència i el seu potencial. Per aquesta i més raons, la UE està perdent actualment importància i influència en l'escena internacional, al no poder actuar de manera conjunta i reactiva com la resta dels principals actors internacionals fan. No obstant, és cert que la pròpia evolució de la

---

<sup>27</sup> BOOREN/WESSEL, Ramses, *EU External Relations Law: Text, Cases and Materials*, cit., p. 375.

PESC mostra una molt lenta tendència dels Estats Membres en assolir una major cooperació en aquest àmbit. Amb el Tractat de Lisboa s'han fet els primers passos per la comunitarització de la PESC, però encara queda molt camí per a que la Unió Europea actuï sota una mateixa veu pel que fa a la política exterior.

## IV. EL SERVEI EUROPEU D'ACCIÓ EXTERIOR: MARC LEGAL I TEÒRIC

### 4.1. El procés de creació del SEAE

Anteriorment ja s'han mencionat els orígens del SEAE, trobant una primera aproximació en el Tractat d'Amsterdam de 1997 i el seu sorgiment com a tal en el Tractat Constitutiu. Tot i tot el llarg camí recorregut anteriorment, el SEAE no va ser establert fins al Tractat de Lisboa de 2007, que va entrar en vigor al desembre de 2009. El tercer apartat de l'article 27 d'aquest text és la base jurídica d'aquest organisme, sent la única disposició en els dos Tractats (TUE i TFUE) que fa referència al mateix.

*En l'exercici del seu mandat, l'Alt Representant es recolzarà en un servei europeu d'acció exterior. Aquest servei treballarà en col·laboració amb els serveis diplomàtics dels Estats Membres i estarà compostat per funcionaris dels serveis competents de la Secretaria General del Consell i de la Comissió i pel personal en comissió de serveis dels serveis diplomàtics nacionals. L'organització i el funcionament del servei europeu d'acció exterior s'establirà mitjançant decisió del Consell, que es pronunciarà a proposta de l'Alt Representant, prèvia consulta al Parlament Europeu i prèvia aprovació de la Comissió.*

Ja en aquest breu paràgraf es desprenen diverses característiques rellevants i fonamentals del SEAE, referents sobretot a la seva organització. En primer lloc, s'observa que la seva tasca principal és recolzar a l'Alt Representant en l'exercici de les seves funcions, figura de també creada amb el Tractat de Lisboa. De la mateixa manera, el SEAE dependrà jeràrquicament de l'Alt Representant, significat que en serà el seu dirigent. És també rellevant el fet de com ja aquí s'estableix la composició del personal del SEAE, provinent del Consell de la Unió Europea, de la Comissió i dels serveis diplomàtics dels EEMM. Amb aquesta diversitat del seu personal, els EEMM buscaven un equilibri entre els interessos tant de la UE com dels propis Estats Membres, fonamental en aquest sentit per a un bon funcionament del SEAE.

Destaca també en aquest sentit la Declaració nº 15 annexada a l'Acta Final de la Conferència Intergovernamental que va adoptar el Tractat de Lisboa. En la mateixa, s'insta al Secretari General del Consell Europeu, a l'Alt Representant, a la Comissió i als EEMM a començar amb els treballs preparatoris de la posada en marxa SEAE tan bon punt entri en vigor el Tractat de Lisboa, quedant patent en aquest sentit la ferma voluntat dels EEMM en l'existència d'aquest organisme.

Per una part, la Comissió no volia perdre les competències que tenia conferides en matèria exterior en favor del SEAE, motiu pel qual va adoptar una posició més reticent pel que fa a la seva creació. L'aleshores President de la Comissió, José Manuel Durão Barroso, va portar a terme una sèrie de maniobres polítiques per evitar aquesta pèrdua de competències. En exercici de la seva prerrogativa per organitzar les funcions de cada comissari, va extreure els àmbits en matèria exterior de la Política Europea de Veïnatge per atribuir aquests al Comissari d'Ampliació<sup>28</sup>. Aquest fet va ser àmpliament criticat ja que amb aquest detriment de competències, existia el risc de que el SEAE fos vist com a un organisme irrellevant per la resta d'actors internacionals, fent així impossible que arribés a complir els seus objectius.

En relació al Parlament Europeu, amb el temor a que el SEAE esdevingués un organisme al marge del control institucional de la Unió sota el règim intergovernamental, va defensar un SEAE en el si de l'estructura de la Comissió amb garanties en el seu finançament per assegurar el seu correcte funcionament i desenvolupament en les seves tasques.

Plasmant aquesta posició, destaca l'informe del propi Parlament Europeu del 20 d'octubre de 2009 referent als assumptes institucionals relatius a la creació del SEAE. El Parlament considera que el SEAE suposa un punt d'inflexió en la coherència i eficiència de les relacions exteriors de la UE i estima que la seva creació és el resultat de tres grans innovacions: L'elecció d'un President no rotatori

---

<sup>28</sup> GUTIERREZ ESPADA, Cesáreo., "El Servicio Europeo de Acción Exterior: '¿Sólo una hermosa fachada para la inanidad?'" *Cuadernos Europeos de Deusto*, Nº 44 (2011), Bilbao, p. 65.

del Consell Europeu, el nomenament de l'Alt Representant i la concessió a la UE de personalitat jurídica<sup>29</sup>.

En aquest document el Parlament aposta per un SEAE integrat estructuralment en la Comissió per tal de fer valdre el principi de transparència i també per assegurar-se de que la Comissió retingui certes competències en relació a l'acció exterior de la Unió per mantenir la integritat de les polítiques comunes. Es proposa també que estigui dirigit per un Director General dependent de l'Alt Representant i que es divideixi en àrees especialitzades segons els àmbits geo-estratègics més rellevants. Destaca la proposta de creació d'una escola diplomàtica europea per donar una formació harmonitzada tant a funcionaris de la UE com dels EEMM. Es suggereix també en aquest document la possibilitat de que les delegacions de la Comissió en tercers països i les oficines d'enllaç del Consell de la Unió Europea s'uneixin per formar ambaixades de la UE, que seran dirigides pel propi SEAE.

Es defineix en aquest informe el SEAE com un organisme *sui generis* donades les seves característiques organitzatives i pressupostàries.

Per últim, el Consell de la Unió Europea va adoptar una posició similar a la de la Comissió, no mostrant-se favorable a la pèrdua de competències en matèria d'acció exterior en favor del SEAE. La intenció d'aquesta institució era evitar que la transició de la PESC del mètode intergovernamental al d'integració no fos forçat o precipitat per assegurar així els interessos i la representació dels EEMM<sup>30</sup>.

Reflectint aquesta postura, la Presidència del Consell de la Unió Europea va entregar un informe al Consell Europeu referent a la creació del SEAE del 23 d'octubre de 2009. A diferència del document anterior, el Consell de la Unió Europea advocava per un SEAE totalment independent de la Comissió i de la Secretaria General del Consell de la Unió Europea, tenint de la mateixa manera autonomia pressupostària i en la gestió del seu propi personal, contraposant-se amb la visió del Parlament d'un SEAE menys autònom. No obstant, coincideixen ambdues institucions en classificar el SEAE com un organisme *sui generis*.

---

<sup>29</sup> Informe del Parlamento Europeo n°2009/2133(INI) del 20 de octubre de 2009 sobre los aspectos institucionales relativos a la creación del Servicio Europeo de Acción Exterior. Letrea B.

<sup>30</sup> ALDECOA LUZÁRRAGA *et. al.*, *La Diplomacia Común Europea*, cit., p. 60.

Seguint en el document, és rellevant la consideració de la Presidència de que el SEAE estigui present i prengui acció en tota la cadena de programació, és a dir, a que participi activament en totes les fases del procés decisor estratègic, per així mantenir la coherència de les polítiques exteriors de la UE.

La creació del SEAE no va ser una tasca fàcilment assolible, ja que tot i que els EEMM estaven completament a favor de la seva posada en marxa, hi havia discrepàncies en la posició que el SEAE ocuparia en el marc institucional europeu i sobre l'abast de les seves competències. Per aquestes raons, la seva creació del va posar a prova la capacitat negociadora tant de les institucions de la UE com dels EEMM, on cada una de les parts va voler posar en relleu els seus interessos<sup>31</sup>.

En sentit cronològic, entra en joc ara allò establert en la Declaració nº 12 annexada a l'Acta Final de la Conferència Intergovernamental que va adoptar el Tractat de Lisboa referent a l'article 18 del mateix text, segons la qual s'estipulava que el nomenament de l'Alt Representant de la Unió per Afers Exteriors i Política de Seguretat s'havia de produir abans de l'entrada en vigor del Tractat de Lisboa, és a dir, anterior a l'1 de desembre de 2009.

Seguint aquest mandat, el Consell Europeu del 19 de novembre del mateix any va arribar a un acord polític pel qual va decidir nomenar a la política socialista britànica Catherine Ashton com la primera Alt Representant de la Unió Europea, sent a la vegada la Vicepresidenta de la Comissió. Segons aquesta decisió, l'inici del càrrec es produiria l'1 de desembre de 2009 i finalitzaria amb l'acabament del mandat de la Comissió, expiració que va produir-se l'1 de novembre de 2014.

Atenent als documents enviats per les diferents institucions, el 25 de març de 2010 l'Alt Representat va elaborar la seva proposta aportant la seva visió de com havia de configurar-se el SEAE, que va ser entregada al Consell de la Unió Europea. L'Alt Representant va optar per un SEAE totalment autònom tant del Consell com de la Comissió, per assegurar així una major unitat i eficàcia en la seva activitat.

---

<sup>31</sup> ALDECOA LUZÁRRAGA, FRANCISCO, *et. al.*, *La Diplomacia Común Europea: El Servicio Europeo de Acción Exterior*, Marcial Pons, Madrid, Barcelona y Buenos Aires; 2011, p. 58.



Aquest Servei assistirà a l'Alt Representant i a la vegada estarà sota la seva autoritat, assistint també al President de la Comissió, a la mateixa Comissió i en menor mesura, al Parlament Europeu. El paper del Parlament queda aquí emmarcat dins de les funcions de control polític que li són pròpies, havent d'aquesta manera renunciat a la seva posició inicial descrita en l'informe anterior, on obtenia un major control. També li és conferit un dret de consulta pel que fa als principals aspectes de la PESC.

#### **4.1.1. La Decisió del Consell del 26 de juliol de 2010 per la qual s'estableix l'organització i funcionament del Servei Europeu d'Acció Exterior**

Presentat el Projecte de Decisió, era indispensable obtenir el vist i plau del Parlament per poder passar a la redacció de les bases d'organització i funcionament del SEAE<sup>32</sup>. Obtingut aquest dictamen favorable a canvi d'haver introduït uns mínims canvis en el Projecte de Decisió, el 26 de juliol de 2010, el Consell de la Unió Europea va aprovar la Decisió 2010/47/UE, establint definitivament les bases legals i jurídiques de l'estructura i funcionament del SEAE. D'aquesta manera, es pot observar com totes les parts rellevants i implicades en les relacions exteriors i en l'acció exterior de la Unió van participar d'alguna manera o altre en el procés de creació i instauració del SEAE, afavorint això a una millor implementació del mateix per comptar amb l'aprovació de tots aquests subjectes.

Aquest document és de gran rellevància ja que és considerat com un dels avenços més importants en l'àmbit de la Política Exterior de la UE. Suposa la culminació dels esforços conjunts tant de les institucions europees com dels EEMM.

En la Decisió es defineix el SEAE com un organisme de la UE funcionalment autònom independent tant de la Secretaria General del Consell com de la Comissió, amb la capacitat jurídica necessària per dur a terme les competències i les funcions que li han estat atorgades. La seva funció principal serà la d'assistir a l'Alt

---

<sup>32</sup> ESTEBAN GUADALIX, 'Los Inicios del Servicio Europeo de Acción Exterior', cit., p. 42.

Representant, que a la vegada serà la seva màxima autoritat; i la de coordinar la totalitat de l'acció exterior de la Unió. Li és atorgada també la funció de vetllar per la coherència en les relacions exteriors de la Unió, havent de recolzar per aquest propòsit també a l'Alt Representant en els seus càrrecs de Vicepresident de la Comissió i de President del Consell d'Assumptes Exteriors. Pel que fa a la seva estructura, serà dirigit per un Secretari General nomenat i sota l'autoritat de l'Alt Representant, i el seu personal estarà compost per funcionaris de la Unió Europea i dels propis serveis diplomàtics dels EEMM. Com a breu referència al seu finançament, en la Decisió s'estableix que les despeses del seu funcionament seran incloses en la partida pressupostària destinada a la Comissió.

En la pròpia Decisió, s'estableix que el SEAE entrarà en servei l'1 de gener de 2011.

En els apartats posteriors es farà una descripció més exhaustiva de tots els aspectes concernents al SEAE.

## **4.2. El Servei Europeu d'Acció Exterior com a organisme**

Situat el marc legal que envolta el SEAE, és necessari en aquesta part del treball analitzar-lo des d'una perspectiva interna, és a dir, en allò referent a la seva estructura, organització, funcionament, objectius i tots aquells aspectes relacionats amb la seva naturalesa interior, partint d'allò establert en la Decisió del 26 de juliol de 2010 i dels documents anteriorment esmentats.

### **4.2.1. Naturalesa**

La Decisió 2010/47/UE adoptada pel Consell de la Unió Europea es basa en l'article 27.3 del TUE. En el primer article d'aquesta Decisió es defineix el SEAE com un 'organisme de la UE funcionalment autònom, independent de la Secretaria General del Consell i de la Comissió, que tindrà la capacitat jurídica necessària per portar a terme els seus propòsits i assolir els seus objectius'.

Com es pot observar en comparació amb allò descrit anteriorment, va ser la posició dels EEMM la que es va imposar finalment en les negociacions pel que fa a la forma i ubicació del SEAE, tal i com indica el seu caràcter autònom i a la vegada independent de la Secretaria General del Consell i de la Comissió. No obstant, és cert que no s'inclou en la llista d'institucions que conformen el marc institucional de la UE establert en l'article 13 del TUE al ser establert com un organisme. Es deriva d'aquest fet la possibilitat de que el SEAE sigui portat davant del Tribunal de Justícia de la Unió Europea (TJUE), en virtut dels articles 263 i 265 TFUE on s'estableix que les actuacions dels organismes que tinguin efectes legals en terceres parts podran ser impugnats davant del TJUE en cas d'infringir el Dret de la UE<sup>33</sup>.

La seva qualificació com a 'funcionalment autònom' fa referència a la llibertat per actuar de manera independent a la Comissió. Aquesta autonomia és accentuada amb l'atorgament de la capacitat jurídica necessària per l'assumpció dels seus propòsits i per la separació de la Secretaria General de la Unió Europea i de la Comissió.

#### **4.2.2. Principis i objectius**

Els objectius del SEAE es poden extreure de les raons que porten a la seva creació per l'article 27.3 TUE recollits en el Projecte de Decisió del Consell del 25 de març de 2010. En la seva exposició de motius, el Consell destaca que la prioritat més rellevant és la de portar a un major grau de coherència els diferents àmbits de l'acció exterior de la Unió i entre aquests i la resta de polítiques comunitàries. També s'estipula en aquesta part del document que és primordial el compliment dels objectius estratègics establerts pel propi Tractat de Lisboa per tal de que la UE recuperi la influència i posició en l'escena global, atorgant-li d'aquesta manera una major presència internacional i que li permeti projectar els seus valors i interessos més eficaçment<sup>34</sup>.

---

<sup>33</sup> BLOCKMANS, Steven; HILLION, Christophe; *et. al.*, *EEAS 2.0: A Legal Commentary on Council Decision 2010/427/EU Establishing the Organisation and Functioning of the European External Action Service*, Centre for European Policy Studies, Brussel·les, 2013. p. 2.

<sup>34</sup> Consejo de la Unión Europea. Propuesta 8029/10 de la Alta Representante de Asuntos Exteriores y Política de Seguridad al Consejo sobre el Proyecto de Decisión del Consejo por la que se

Com a objectius més generals, es pot fer referència a aquells exposats en el TUE específics per a l'acció exterior continguts en els seus articles 3.5 i 21.2. Com ja s'ha esmentat en anteriors apartats, destaquen aquí la contribució a la pau i a la seguretat mundials; la consolidació de la democràcia; l'eradicació de la pobresa i la desigualtat social; solidaritat i el respecte mutu entre els pobles; la protecció dels Drets Humans; el respecte al Dret Internacional i la promoció de la cooperació entre Estats per l'assumpció d'aquestes metes.

La mateixa situació té lloc en referència amb els principis rectors de la seva activitat, aplicant-se aquells continguts en l'article 21.1 del TUE concernents al conjunt de l'acció exterior i de la PESCE. Cal remarcar en aquest sentit els principis democràtics; l'Estat de Dret; els Drets Humans i les llibertats fonamentals; els principis d'igualtat, solidaritat i respecte de la dignitat humana; i el respecte al Dret Internacional. Es fomenta també el principi de cooperació amb altres actors internacionals per a la promoció d'aquests principis.

Com es pot observar, el SEAE es constitueix amb la intenció de dinamitzar, reforçar i consolidar el conjunt de l'acció exterior de la Unió per incrementar la presència de la UE en el panorama mundial i poder d'aquesta manera exercir una major influència i promoció dels seus valors i interessos. Aquesta vocació no és res més que la conseqüència del fràgil i lent desenvolupament de la política exterior de la Unió sota el mètode de cooperació intergovernamental, motiu pel qual es constitueix el SEAE, com a intent per superar aquestes deficiències i dotar de més visibilitat a la PESCE i al propi conjunt d'acció exterior de la Unió.

#### **4.2.3. Estructura i personal**

De la Decisió del Consell del 26 de juliol de 2010 es desprenen dues unitats estructurals diferenciades contingudes en els articles 4 i 5 del mateix text.

---

establece la organización y el funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior del 25 de marzo de 2010. Exposición de motivos.

En primer lloc, s'estableix una Administració Central a Brussel·les, organitzada a la mateixa vegada per una sèrie Direccions Generals en base a les diverses seccions geogràfiques mundials, multilaterals i temàtiques, abastant d'aquesta manera totes les àrees d'interès per a les relacions exteriors de la Unió. Les seccions geogràfiques tindran un abast global, mentre que les multilaterals i temàtiques es centren en aspectes més específics, com poden ser els Drets Humans o la democràcia<sup>35</sup>. Es constitueix també una direcció general d'assumptes administratius, personal, pressupost, seguretat i sistemes de comunicació, gestionada pel Secretari General. Per últim, l'Administració Central inclourà també la Direcció de Planificació de la Gestió de Crisis, la Capacitat Civil de Plantejament i Execució, l'Estat Major de la Unió i el Centre de Situació de la UE, que resten sota l'autoritat de l'Alt Representant. També s'engloba en l'Administració Central del SEAE un servei de planificació de política estratègica, un servei jurídic i serveis de relacions interinstitucionals, informació i diplomàcia pública, auditoria i inspeccions internes i protecció de les dades personals.

L'Administració Central correspon al cos encarregat de la presa de decisions en el si del SEAE, encarregant-se d'aquesta manera de la formulació i aplicació de la política exterior<sup>36</sup>.

Tal i com s'estableix en l'article 4 de la Decisió 2010/47/UE, aquesta Administració Central serà gestionada per un Secretari General executiu, que actuarà sota l'Autoritat de l'AR. Aquest Secretari General serà l'encarregat de portar a terme totes les mesures necessàries per assegurar el bon funcionament del SEAE i la coordinació entre l'Administració Central i les Delegacions de la Unió, tasca en la qual serà assistit per dos Secretaris Generals adjunts.

En segon lloc, en virtut de l'article 5 de l'esmentada Decisió, es crea l'estructura exterior del SEAE per mitjà de Delegacions de la Unió en tercers estats o organitzacions internacionals, les quals s'obriran o es tancaran per acord comú de la l'Alt Representant, la Comissió i el Consell de la Unió Europea. Aquestes

---

<sup>35</sup> ESTEBAN GUADALIX, 'Los Inicios del Servicio Europeo de Acción Exterior', cit., p. 55.

<sup>36</sup> LÓPEZ PAYÀ, Víctor, (2017), *El Servicio Europeo de Acción Exterior: Deficiencias y Oportunidades* (Treball de Fi de Màster), Universitat Autònoma de Barcelona, p. 14.

delegacions estaran dirigides per un Cap de Delegació sota l'autoritat de l'Alt Representant. L'establiment de les mateixes dependrà del propi Alt Representant i dels acords als quals arribi amb les autoritats nacionals del tercer Estat o Organització Internacional corresponent. Tanmateix, les delegacions seran periòdicament avaluades pel Secretari General executiu del SEAE.

El personal de les Delegacions està format conjuntament per funcionaris provinents del propi SEAE i de la Comissió.

Aquestes delegacions constituïen anteriorment part de la xara de delegacions de la Comissió, però a través de la transferència de competències establerta per la Decisió 2010/47/UE, van passar a formar part del SEAE com a Delegacions de la Unió. Les delegacions actuen a mode 'd'ambaixades de la Unió', ja que representen i apliquen la política exterior europea en tercers països i organitzacions internacionals. Tal i com es desprèn de l'article 221 del TFUE, les Delegacions cooperaran estretament amb les missions consulars i diplomàtiques dels EEMM. Actualment hi ha un total de 143 Delegacions en aquest sentit.

En allò referent al personal, cal atendre al contingut de l'article 6 de la Decisió 2010/47/UE i a l'article 27.3 del TUE, on s'estableix que el personal del SEAE estarà compost per funcionaris i altres agents de la UE, concretament per funcionaris de la Secretaria General del Consell de la Unió Europea i de la Comissió, juntament amb personal provinent dels serveis diplomàtics dels EEMM en qualitat d'agents temporals. En virtut de l'article 6.8 de la mateixa decisió, serà l'Alt Representant el que estableixi els processos de selecció del personal del SEAE.

Cal destaca en aquest sentit la innovadora composició del personal del SEAE, format per funcionaris de la UE i membres dels serveis diplomàtics dels EEMM, donada en part per l'interès dels mateixos en que els seus funcionaris formin part del servei diplomàtic europeu.

El SEAE agrupa en la seva estructura i organització totes aquelles unitats administratives i els seus corresponents funcionaris relatius a les relacions exteriors

que anteriorment formaven part de la Secretaria General del Consell de la Unió Europea i de la Comissió en virtut de la transferència de competències adoptada amb la Decisió 2010/47/UE.

Una estructura efectiva i eficient és la eina inicial i a la vegada imprescindible per a que el SEAE pugui portar a terme les seves funcions i complir els seus objectius. Com es pot observar de la descripció anterior, el SEAE es configura en un conjunt precís i detallat d'unitats i seccions que li permeten actuar activament en totes les àrees temàtiques i zones geogràfiques corresponents. La divisió entre Administració Central i Delegacions es basa en el model diplomàtic tradicional dels EEMM. Cal també posar en relleu la gran estructura jeràrquica desenvolupada en el SEAE, encapçalada per l'Alt Representant i orientada a la realització de totes les funcions que li són encomanades.

En definitiva, s'aprecia una estructura i organització completament encaminada a la consecució dels objectius del SEAE, fonamentalment en les seves missions de donar coherència i unitat a tot el conjunt de l'acció exterior de la UE i de consolidar la UE com a principal actor internacional en l'escena global.

#### **4.2.4. Funcions**

L'article segon de la Decisió 2010/47/UE estableix les funcions que el SEAE porta a terme. Aquestes funcions són el desenvolupament del mandat contingut en l'article 27.3 del TUE, és a dir, assistir a l'Alt Representant en les seves tasques relatives al “triple barret”<sup>37</sup>, és a dir, en els càrrecs i funcions que li són inherents.

En primer lloc, el SEAE recolzarà a l'AR en la direcció de la PESC. L'article 18 del TUE situa a l'AR al front de la PESC, on haurà de contribuir amb les seves propostes al seu desenvolupament. En aquest context, el SEAE ha de contribuir en l'elaboració d'aquestes propostes, reforçant el paper de l'AR en la direcció i definició de la PESC, així com de les línies estratègiques a seguir per la Unió.

---

<sup>37</sup> GUINEA LLORENTE, Mercedes, “El Servicio Europeo de Acción Exterior: Génesis de una Diplomacia Europea”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 14/37 (2010). Madrid: págs. 761-799. p. 18.

En segon lloc, el SEAE assistirà a l'Alt Representant en el seu càrrec de President del Consell d'Assumptes Exteriors, consistent bàsicament en la presentació d'iniciatives, la preparació de treballs i tasques de mediació<sup>38</sup>.

Per últim, recolzarà a l'AR en el seu mandat com a Vicepresident de la Comissió, portant a terme dins de la mateixa aquelles responsabilitats relatives a les relacions exteriors de la UE.

De manera global, el SEAE té la funció de garantir la coherència horitzontal de la política exterior europea, és a dir, aquella que es dona entre les diferents institucions comunitàries, destacant en aquest context la Comissió; i a la vegada ha de mantenir una certa coherència vertical en la política exterior, implicant en aquest cas a les diplomàcies dels EEMM<sup>39</sup>.

També li són encomanades al SEAE altres tasques d'assistència a diverses institucions o organismes, tal i com es desprèn de l'article 2.2 de la decisió 2010/47/UE, on consten el President del Consell Europeu, el President de la Comissió i la mateixa Comissió en tasques referents a les relacions exteriors de la Unió. De manera més específica, en l'article 3.4 de la mateixa decisió es fa menció del Parlament Europeu, com a resultat de la insistència del mateix en les negociacions per mantenir un cert control polític.

L'assistència en aquest sentit pot ser proveïda tant com per l'Administració Central com per les Delegacions en tercers Estats o en Organitzacions Internacionals.

El SEAE es concep com un organisme pivotal en les relacions exteriors i en el conjunt de l'acció exterior de la UE en general, al proveir assistència a totes les institucions implicades en aquest àmbit per així assolir la tan perseguida coherència i unitat en aquest aspecte. D'aquesta manera s'aconsegueix que el SEAE aporti un benefici a totes aquestes institucions en el desenvolupament de les seves funcions exteriors.

---

<sup>38</sup> ESTRADA CAÑAMARES, Mireia, 'Coordinación Vertical en la Acción Exterior de la UE: La Dimensión Jurídica', *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, n° 26 (2013), p. 2.

<sup>39</sup> LÓPEZ PAYÀ, Víctor, (2017), *El Servicio Europeo de Acción Exterior*, cit., p. 14.



## **V. EL SERVEI EUROPEU D'ACCIÓ EXTERIOR EN LA PRÀCTICA**

### **5.1. Les relacions del SEAE amb la resta d'actors implicats en l'acció exterior de la UE**

Donada la nova configuració resultant del Tractat de Lisboa i la ubicació del SEAE en el marc institucional europeu, és interessant analitzar de quina manera es relaciona el SEAE amb aquells altres organismes que tenen alguna implicació en l'acció exterior de la UE, ja que l'objectiu general d'aquesta nova disposició és aconseguir la coherència de l'acció exterior. Cal recordar també que d'entre les funcions que la Decisió 2010/47/UE encomana al SEAE es troba la d'assistir a aquelles institucions en matèria de política exterior.

En el procés negociador relatat en l'apartat anterior s'han posat de manifest les posicions d'aquestes institucions i organismes respecte al rol que havien d'adquirir en la nova constel·lació institucional, buscant evitar que els hi fossin retirades competències en l'àmbit exterior. En aquest sentit, no totes les parts estaven a favor de constituir un SEAE totalment independent amb una gran disponibilitat de recursos. Per aquest motiu, és interessant analitzar com interactuen totes aquestes parts per assolir l'objectiu comú abans descrit.

#### *1) Respecte la Comissió*

A través dels instruments establerts en l'article 9 de la Decisió 2010/47/UE, entre els quals destaquen l'Instrument de Cooperació al Desenvolupament, l'Instrument Europeu de Veïnatge i Associació o el Fons Europeu de Desenvolupament; el SEAE ha d'assistir a l'AR en la seva tasca de coordinació de l'acció exterior de la UE per tal de que esdevingui coherent, unitària i eficaç.

En matèria exterior, la Comissió ha aconseguit retenir competències importants tot i la implantació del SEAE. Per una banda, de la mateixa manera que en les polítiques internes, la Comissió té la facultat d'iniciar noves decisions i, donada la

dimensió externa de gairebé totes les àrees polítiques de la UE, la Comissió es manté com un dels actors més rellevants en l'àmbit exterior. L'article 17.1 del TUE li atorga la representació exterior de la Unió amb l'excepció de la PESC.

El SEAE i la Comissió participen en diversos fòrums per tal de coordinar les seves activitats, tot i que les reunions en aquest sentit són escasses. El SEAE també participa en els sistemes consultoris de la Comissió. Cal esmentar en aquest aspecte també la celebració en diverses ocasions d'acords oficials entre el SEAE i la Comissió referents per coordinar les seves actuacions.

Com a últim aspecte en aquest sentit, molt del personal del SEAE prové de la Comissió, de manera que les pròpies xarxes de contactes d'aquest personal suposa també un enllaç entre els dos organismes.

En l'àmbit de les Delegacions, el SEAE i la Comissió porten a terme la seva gestió a través de l'organisme EUDEL, mantenint en aquest aspecte reunions a diferents nivells d'autoritat.

## *II) Respecte els Estats Membres*

La naturalesa del SEAE respon a una vocació de complementarietat del mateix amb els serveis diplomàtics dels EEMM, de manera que aquests podran seguir exercint el seu paper diplomàtic sense cap limitació o cessió de competències. Tot i aquesta naturalesa, alguns dels EEMM més crítics amb el SEAE han interpretat la seva instauració com una amenaça als seus serveis diplomàtics, tement que en el futur siguin substituïts pel SEAE. No obstant, els seus beneficis i aportacions han estat apreciats tan per les grans potències europees com pels EEMM de menor mida o influència<sup>40</sup>. Pels primers, comptar amb un servei diplomàtic europeu els facilita la consecució dels seus interessos internacionals i els permet tenir un major abast global. Pels últims, comptar amb el SEAE i estar vinculats a la resta de potències europees augmenta considerablement el seu poder i influència.

---

<sup>40</sup> LÓPEZ PAYÀ, Víctor, (2017), *El Servicio Europeo de Acción Exterior*, cit., p. 31.

De manera addicional, el SEAE constitueix també una plataforma de reacció i actuació davant dels grans conflictes globals que els EEMM no poden afrontar per si mateixos, consolidant d'aquesta manera a la UE com a un actor internacional rellevant.

A part de les relacions diplomàtiques, els serveis diplomàtics dels EEMM i el SEAE estan també vinculats pel propi personal. Els serveis diplomàtics dels EEMM proveeixen al SEAE de personal, que es distribueix tant en l'Administració Central de Brussel·les com en les Delegacions de la UE en tercers Estats i Organitzacions Internacionals. En virtut de l'article 5.9 de la Decisió 2010/47/UE, les Delegacions tenen l'obligació de col·laborar i compartir informació amb els serveis diplomàtics dels EEMM.

### *III) respecte el Parlament Europeu*

En el transcurs de les negociacions concernents a la creació del SEAE, el Parlament va optar per un Servei integrat en tots els aspectes en l'estructura de la Comissió per així poder exercir la seva facultat de control polític, assegurant d'aquesta manera el principi de transparència<sup>41</sup>. Tot i no aconseguir imposar aquesta versió del SEAE, el Parlament va ser capaç d'introduir diversos punts importants en la configuració del SEAE, destacant en aquest sentit la condició de que al menys el 60 per 100 dels treballadors del Servei fossin funcionaris de la UE, l'establiment d'un departament que assisteixi a l'AR en les seves relacions amb el Parlament, una garantia de control polític i pressupostari i el dret de sol·licitar la compareixença dels representants de la UE i dels caps de delegació que consideri oportuns. D'aquesta manera, el Parlament va evitar la seva total exclusió de la participació en la política exterior i en l'acció exterior per extensió.

Entrant més en la pràctica, el Parlament és constantment consultat per l'AR pel que fa a la PESC i informat sobre l'evolució de la mateixa, establint l'article 36.1 del

---

<sup>41</sup> ALDECOA LUZÁRRAGA *et. al.*, *La Diplomacia Común Europea*, cit., p. 75.

TUE el dret a que el seu punt de vista sigui tingut en compte. També, en virtut de l'article 36.2 del TUE, té la facultat de preguntar tant al Consell de la Unió Europea com a l'AR i fer igualment recomanacions. També aquest precepte el faculta per portar a terme dues vegades a l'any un debat sobre l'estat i evolució de la PESCE.

És cert que el Parlament no és considerat generalment com a un dels principals actors pel que fa a la política i l'acció exterior, no obstant, és mitjançant les seves facultats pressupostàries l'eina a través de les quals exerceix més influència en la presa de decisions referents a la política exterior.

## **5.2. Avaluació del funcionament del SEAE i possibles deficiències**

En la mateixa Decisió 2010/47/UE es preveia la presentació per part de l'AR de dos informes. El primer havia de ser presentat després d'un any de l'entrada en funcionament del SEAE per avaluar el seu funcionament, mentre que el segon havia de ser entregat a mitjans del 2013 fent una avaluació de l'organització i funcionament del mateix. La presentació del primer informe es va produir el 22 de desembre de 2011, mentre que el segon va ser presentat el 26 de juliol de 2013.

En aquest primer informe sobre el primer any d'activitat del SEAE es van recollir les actuacions portades a terme en l'àmbit de la política exterior durant aquell període, destacant en aquest cas la reacció a la Primavera Àrab, l'acord nuclear amb Iran o les relacions amb l'Orient Mitjà. Tot i voler donar una imatge eficient i útil del SEAE, l'Alt Representant Catherine Ashton va establir quatre àrees prioritàries d'actuació o millora, deixant veure d'aquesta manera els punts febles o a millorar del SEAE: Reforçar la capacitat de creació de contingut polític, incrementar progressivament el paper de les Delegacions en l'acció exterior, construir i millorar l'àmbit d'actuació del SEAE mitjançant una més eficient cooperació entre els personals provinents de la UE i dels serveis diplomàtics dels EEMM i promoure la relació entre el SEAE i la Comissió per a un millor funcionament de l'acció exterior.

En el segon informe sobre l'organització i funcionament del SEAE es recollien un seguit de 35 recomanacions. En general, aquests suggeriments feien èmfasi en l'optimització del rol coordinador i de la capacitat de l'AR i del propi SEAE sobre la política exterior, i en fer una millor distinció entre els papers del SEAE i de la Comissió<sup>42</sup>. També es deixava entreveure un cert desequilibri entre els papers de l'AR al dedicar més temps al seu rol com a AR en si i no tant com a Vicepresidenta de la Comissió, quedant les funcions d'aquest càrrec poc especificades i definides. A la vegada, el Consell de la Unió Europea va presentar a finals de 2015 les conclusions d'aquest informe, considerant favorables les recomanacions en ell contingudes.

Aquests dos informes ofereixen una visió detallada del desenvolupament de l'inici del SEAE i de les seves principals mancances. Les recomanacions i observacions que es fan en els mateixos no sobrepassen el marc legal dibuixat pel Tractat de Lisboa, tractant-se d'aquesta manera d'una perspectiva més realista i assolible. En aquest aspecte, s'observa com la coherència i unitat de l'acció exterior de la UE ja era en aquell moment la tasca pendent del SEAE, que es trobava lògicament centrat en la seva pròpia organització i posada en marxa.

Destaca també en aquest sentit el sorprenentment crític informe nº 11 redactat pel Tribunal de Comptes Europeu (TCE) al 2014 pel qual s'analitza l'adequació del procés d'instauració del SEAE. Després del seu anàlisi, el TCE va concloure que 'la instauració del SEAE va ser precipitada, inadecuadament preparada i obstaculitzada per excessives limitacions i la poca definició i especificitat de les seves tasques'. Segons el TCE, els motius d'aquesta inadequació resideixen en la insuficiència dels treballs preparatoris referents al SEAE que tant la UE com els EEMM van portar a terme en el marc del Tractat de Lisboa i en la falta d'una estratègia de política exterior global. D'aquesta manera, arribat el moment de l'entrada en vigor del Tractat, no s'havia arribat a un acord pel que fa a la forma, ubicació i organització del SEAE. Al no haver-se establert una objectius concrets,

---

<sup>42</sup> FAURE, Raphaëlle; GAVAS, Mikaela; MAXVELL, Simon, *The Review of the European External Action Service: A Commentary on the Report*, London: Overseas Development Institute, 2013, p. 2.

la transferència de serveis al SEAE es va basar en la seva estructura i organització i no en les seves necessitats.

En aquest marc analític és necessari també esmentar l'Estratègia Global presentada per l'Alt Representant Federica Mogherini al juny del 2016 sota el títol 'Visió Compartida i Acció Comuna: Una Europa més forta'. En aquest document s'encaixa el SEAE com un element fonamental i imprescindible en la consolidació de la UE com a principal actor internacional, afavorint a una ràpida i reactiva resposta davant dels greus i constants conflictes que tenen lloc en l'escena global. L'Alt Representant recomana en la seva estratègia una major col·laboració entre les principals parts implicades en l'acció exterior de la UE, creant per aquest propòsit nous grups de treball conjunts per a una millor coordinació.

De tots els documents esmentats anteriorment es desprenen un seguit de defectes o deficiències que obstaculitzen un funcionament òptim del SEAE, impedingint d'aquesta manera que arribi al seu màxim potencial i dificultant l'assoliment dels objectius que persegueix.

#### *1) Problemes en la instauració i posada en marxa*

El SEAE no va néixer en l'escenari més favorable possible. El conjunt de la UE i el món arrossegaven els efectes d'una crisi econòmica i social devastadora que va afectar greument a totes les capes de la societat. En aquest context, els EEMM destinaven la majoria dels seus esforços en pal·liar aquests efectes en el marc nacional, quedant així el projecte europeu en un segon pla. Cal sumar a aquestes circumstàncies l'existència de greus conflictes internacionals com l'esclat de les revoltes àrabs al 2011 o l'auge del terrorisme. Tot i aquest advers context, els EEMM i la UE van ser capaços d'arribar a un acord, plasmat en el Tractat de Lisboa, on quedava establert el SEAE.

No obstant, la falta de consens entorn al SEAE i la manca d'una Estratègia Global que establís la direcció o camí que la UE havia de seguir, van provocar una

tardana i imprecisa<sup>43</sup> definició del paper i del rol del SEAE. Per aquest motiu, l'article 27.3 del Tractat de Lisboa es limita a establir les tasques bàsiques del SEAE. Tots aquests fets van contribuir que en la seva creació el SEAE no comptés amb els serveis necessaris per afrontar qüestions globals ja que havien estat transferits prèviament a diferents àrees de la Comissió, dificultant això la coordinació entre el propi SEAE i la comissió.

Cal tenir en compte també la situació d'austeritat que en aquell moment imperava en els pressupostos europeus i nacionals, donada la situació de crisis abans esmentada. En la transferència d'estructures al SEAE, aquest no va rebre recursos per a les seves funcions de suport, de manera no va poder portar a terme eficientment totes les funcions que en aquest àmbit li pertocaven.

Totes aquestes circumstàncies van afectar a l'eficiència i eficàcia del SEAE en la seva etapa inicial. En aquest sentit es critica també àmpliament la no implantació o establiment des d'un primer moment d'una estratègia global, ni a nivell europeu ni a nivell intern. Aquesta primària falta de direcció va provocar un excessiu recolzament del SEAE en solucions *ad hoc*, fet que no va afavorir a un funcionament eficient i eficaç.

## *II) Una organització i estructura complexes*

La convergència en el SEAE de funcions dels més diversos àmbits fa necessari que la seva estructura tingui unes certes magnituds i característiques. En el seu disseny piramidal es contempla una quantitat excessiva de càrrecs directius. Al ser el SEAE l'hereu d'organismes ja existents, es van donar en un principi situacions de duplictat o solapament de funcions, alentint d'aquesta manera tot el procés decisor i afectant al funcionament en general.

En aquest sentit també s'han escoltat crítiques a la naturalesa política de la figura de l'AR, ja que és l'únic càrrec en el SEAE que ostenta aquesta categoria. L'AR és competent per representar a la UE en l'àmbit de la PESC davant la mateixa UE i

---

<sup>43</sup> Tribunal de Cuentas Europeo, 'La Instauración del Servicio Exterior de Acción Exterior', 2011.

tercers Estats. Al ser tota la resta del personal del SEAE de caràcter tècnic, l'AR no pot delegar el gran nombre de les seves funcions polítiques en els seus inferiors jeràrquics<sup>44</sup>. Aquesta circumstància obstaculitza la relació amb altres subjectes polítics, destacant en aquest cas el Parlament Europeu i les representacions exteriors de tercers Estats.

Per últim, es percep també com a una característica millorable el cert aïllament de la Política Comú de Seguretat i Defensa en el si del SEAE. La PCSD depèn exclusivament de l'AR i té escassa relació amb els instruments relatius a la prevenció i gestió de crisis. Aquesta falta d'interacció provoca problemes en el funcionament de la PCSD, ja que la coordinació i integració en els treballs en aquests dos àmbits afavoriria a una major eficàcia i utilitat de la mateixa.

### *III) Millora en la coordinació i cooperació amb la Comissió*

De manera inevitable i imprescindible, el SEAE i la Comissió han de treballar conjuntament, al ser ambdós subjectes clau en l'àmbit de la política exterior: mentre el SEAE és responsable de l'acció exterior, la Comissió articula les relacions exteriors.

És coneguda la posició de la Comissió en el procés creador del SEAE, mostrant-se en aquest sentit reticent a perdre cap de les competències en aquest àmbit que havia portat desenvolupant durant tan de temps.

L'AR és a la vegada Vicepresident de la Comissió, de manera que participa molt estretament en el procés decisor. No obstant, la gran quantitat de funcions i tasques inherents a la seva figura provoquen una certa desatenció pel que fa a l'activitat diària de la Comissió, afectant d'aquesta manera a la coordinació entre aquests dos organismes.

---

<sup>44</sup> GONZÁLEZ SÁNCHEZ, Enrique, 'El Servicio Europeo de Acción Exterior: Organización y Funcionamiento', *España y la práctica del Derecho Internacional*, Colección Escuela Diplomática, n° 20 (2014), Madrid, p. 15.



Amb les disposicions del Tractat de Lisboa es van intentar superar les dificultats provocades per la distribució de les competències en matèria exterior entre la Comissió i el Consell de la Unió Europea mitjançant l'atribució a l'Alt Representant de les funcions conegudes com a “triple barret” abans descrites. Destaca en aquest aspecte la figura del Vicepresident de la Comissió, responsable a la vegada de les relacions exteriors. En aquest context, l'AR ha de coordinar les actuacions dels comissaris amb competències en acció exterior mitjançant el grup de Comissaris RELEX<sup>45</sup>. No obstant, de la mateixa manera que es donava entre la Comissió i el Consell de la Unió Europea abans del Tractat de Lisboa, en ocasions s'han donat actuacions no coordinades entre el SEAE i la Comissió, motiu pel qual es posa de relleu en moltes de les recomanacions contingudes als informes d'activitat del SEAE una millora en la coordinació entre aquests dos organismes. Aquesta relació també es reflexa en les Delegacions, antigament pertanyents a la Comissió, ja que molt del personal que les compon prové de la mateixa.

### **5.3. El SEAE i la coherència i unitat de la PESC**

Un dels principals propòsits del Tractat de Lisboa era crear una veu única per a la Unió Europea per consolidar així la seva posició com a principal actor internacional. El SEAE i el canvi en l'estructura de la pròpia Unió són manifestacions d'aquest objectiu. En aquest sentit, un dels principals obstacles per al seu assoliment era la incoherència de l'acció exterior de la Unió, al estar la mateixa aplicada de manera separada per diversos organismes i institucions. Per evitar aquests conflictes i tensions, el Tractat de Lisboa va simplificar aquest esquema aglutinant en una persona les funcions de la presidència, l'anterior figura de l'AR i la Comissió.

Abans de la creació del SEAE no hi havia una distinció clara entre organismes centrals i exteriors, així com una dinàmica en la política exterior. La supressió de la Presidència rotatòria cada sis mesos i l'ocupació per part de l'AR com a President

---

<sup>45</sup> GONZÁLEZ SÁNCHEZ, 'El Servicio Europeo de Acción Exterior', p. 15.

del Consell d'Afers Exteriors i Vicepresident de la Comissió esborren el caràcter nacional i intergovernamental de la representació exterior de la UE i de la pròpia acció exterior<sup>46</sup>. D'aquesta manera, l'AR i el seu personal subordinat del SEAE són els encarregats de donar coherència a l'acció exterior de la UE<sup>47</sup>. En relació amb la Comissió, entre les àrees on aquesta és competent; i amb el Consell de la Unió Europea, substituint la presidència rotatòria cada sis mesos, presidint el Consell d'Afers Exteriors i altres grups de treball en la matèria i dirigint la PCSD.

En aquesta línia, el SEAE és també l'encarregat de la coordinació amb els serveis diplomàtics dels EEMM, preparant i dirigint el diàleg polític amb tercers Estats.

En un àmbit més institucional, el SEAE té un paper principal en la formulació de polítiques exteriors de la UE, recolzant per a aquest propòsit a les institucions i organismes implicats en l'acció exterior de la Unió. En aquest sentit també hi ha una estreta col·laboració amb els Ministeris d'Afers Exteriors dels EEMM, destacant en aquest cas l'intercanvi d'informació entre les ambaixades dels EEMM i les Delegacions de la UE. A més, el SEAE recolza als serveis diplomàtics dels EEMM en l'increment de la seva presència internacional permetent l'acreditació de diplomàtics nacionals en les Delegacions de la UE o cedint la representació dels mateixos a les Delegacions de la UE, reduint d'aquesta manera les despeses exteriors dels EEMM<sup>48</sup>.

Com es pot observar, l'acció del SEAE abasta tots els àmbits i aspectes de la política exterior. La seva existència ha afavorit a una millor coherència en el conjunt de l'acció exterior gràcies a la seva funció coordinadora i col·laboradora amb totes les parts relacionades amb les relacions exteriors. Tot i que hi ha competències en matèria exterior que no li són encomanades, és cert que a l'haver un servei diplomàtic europeu es dona més visibilitat, solemnitat i importància a la política exterior.

---

<sup>46</sup> PRIEGO MORENO, Alberto, 'Presente y Futuro de la Acción Exterior de la UE', *Boletín Electrónico del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, nº 10 (2013), p. 6.

<sup>47</sup> ALDECOA LUZÁRRAGA *et. al.*, *La Diplomacia Común Europea*, cit., p. 45..

<sup>48</sup> ALDECOA LUZÁRRAGA *et. al.*, *La Diplomacia Común Europea*, cit., p. 49.

#### **5.4. Reptes futurs**

Tot i haver entrat en funcionament l'any 2011, el SEAE es considera com un organisme de relativa novetat, de manera que caldrà encara esperar un temps per tal de que es desenvolupi i s'adapti en el context europeu i mundial.

No obstant, d'aquests anys de posada en marxa i funcionament es poden intuir tant les mancances o deficiències com els punts forts, que a la vegada són la base per determinar o establir els reptes futurs als quals s'enfrontarà.

El primer repte al que el SEAE ha de fer front és a la seva pròpia consolidació. L'actual Estratègia Global va ser presentada per l'Alt Representant l'any 2016, havent sigut la última adoptada l'any 2003 per l'ex Alt Representant Javier Solana. D'aquesta manera, no va ser fins al 2016 quan la UE no va tornar a tenir una direcció adaptada als temps actuals, afectant d'aquesta manera als primers anys de vida del SEAE.

Aquesta consolidació també s'ha de donar en la vessant interna del mateix. Com ja s'ha descrit en els apartats anteriors referents a la seva composició, organització i estructura, el SEAE va ser el resultat de la transferència de serveis i estructures ja existents corresponents a altres organismes, motiu pel qual s'han donat en ocasions certs desequilibris o desajustos entre els seus propis departaments. En aquest sentit, és necessari el recolzament i reforç d'una identitat pròpia que englobi al conjunt del SEAE i que permeti actuar sota uns mateixos interessos comuns, per així establir un front realment unit en el desenvolupament de les seves tasques.

Un altre repte imprescindible és la ja esmentada millora de relacions amb la Comissió, al existir entre els dos organismes un compartiment de les competències en acció exterior. Cal una coordinació entre aquests dos ens per tal de que no es produeixin duplicitats o solapaments de funcions o càrrecs, afavorint d'aquesta manera a una major eficiència i eficàcia en el conjunt de les relacions exteriors. De la mateixa manera que en l'anterior paràgraf, s'han de superar els interessos individualistes per deixar lloc als interessos de la Unió.

En últim lloc, el desafiament més complex i difícil d'assolir, però no impossible, és comptar amb el beneplàcit i aprovació dels serveis diplomàtics dels EEMM, ja que en apartats anteriors s'ha descrit com els mateixos perceben el SEAE com una amenaça que els pot acabar substituint, quan la realitat és que el propòsit del SEAE és el de complementar a aquests serveis diplomàtics per tal d'augmentar el paper de la Unió Europea en el món.

## VI. CONCLUSIONS

El Tractat de Lisboa de 2007 va arribar en un moment on el lideratge de la UE en l'escenari global estava en dubte. Era necessari adaptar i modernitzar totes les estructures comunitàries a les noves circumstàncies per tal de que la Unió actués realment sota una mateixa veu, recuperant d'aquesta manera l'esperit integrador original de la UE que en els últims anys havia quedat lleugerament difuminat en gran part per la celeritat del procés globalitzador actual i pels desequilibris socials, polítics i econòmics que els EEMM travessaven en aquell moment.

El Servei Europeu d'Acció Exterior va ser un dels elements més innovadors que es van incloure en el Tractat de Lisboa de 2007, constituint a la vegada un dels avenços més rellevants fins el moment en el camp de la política exterior. No obstant, aquest àmbit és històricament delicat al tractar-se d'una àrea sensible de la sobirania nacional del conjunt dels Estats Membres, motiu pel qual el seu desenvolupament ha estat sempre obstaculitzat. Aquesta reticència en la cessió de competències i la seva conseqüent afectació a un correcte desenvolupament de la política exterior ha donat lloc a una acció exterior en ocasions descoordinada, lenta i incoherent, factors que han contribuït a una gradual pèrdua d'influència i poder de la UE en l'escena global.

Els Estats Membres són conscients d'aquest risc i és cert que existeix una voluntat per part seva de subsanar aquesta situació, però a la vegada no es porten a terme les actuacions o esforços necessaris per corregir-la. És imprescindible en aquest sentit superar la visió nacional-centrista en favor dels interessos de la Unió, que en última instància revertiran en beneficis pels propis Estats Membres.

Aquesta idea és també extrapolable al si de la Unió Europea, al haver-hi també en aquest sentit tensions entre els diferents organismes i institucions implicats en la política i l'acció exterior de la UE.

Abans de la creació del SEAE, l'acció exterior de la Unió es trobava dividida en, per una banda, la PESC i la PSCD, i en segon lloc, per les polítiques comunitàries, desenvolupades entre elles de manera independent.

D'aquesta manera, el SEAE s'erigeix com l'organisme harmonitzador en tota aquesta gran estructura exterior, el seu correcte funcionament i desenvolupament dels quals depèn en gran mesura de la voluntat dels EEMM i de la resta d'institucions europees.

Tot i les deficiències exposades anteriorment, el SEAE constitueix una eina clau en la consolidació de la Unió Europea com a un dels principals actors internacionals. En primer lloc, es dona una visibilitat concreta i específica abans inexistent a la política exterior de la UE, sent l'Alt Representant la màxima figura en aquest sentit. Aquesta institucionalització contribueix a la creació d'una real i efectiva cultura en matèria d'exterior que abans no es donava, afavorint en aquest sentit les relacions exteriors de la Unió mitjançant la projecció d'un front comú i unit.

En segon lloc, l'existència del SEAE suposa l'enfortiment dels serveis diplomàtics dels EEMM, i és en l'actuació conjunta i coordinada entre aquests on resideix un dels elements clau per assolir el màxim potencial com a actor internacional al que la UE pot arribar.

Per últim, tot i que la completa integració de la política exterior queda encara lluny, el SEAE ha suposat una gran contribució en aquest sentit, al demostrar, en la seva curta existència, que els interessos de la Unió són també els interessos dels EEMM, posant en relleu en aquest aspecte els beneficis comuns del treball conjunt.

D'aquesta manera, amb l'emmarcament de la Unió Europea en el context internacional, l'estudi del marc legal de l'acció exterior i l'anàlisi del SEAE realitzar en el present treball, s'ha obtingut una visió més detallada d'aquest últim que, des d'una perspectiva personal, permet valorar-lo de manera molt positiva, al representar d'alguna manera allò en el que la UE pot esdevenir en un futur.

El SEAE ha suposat de manera indubtable i irreversible un canvi en la visió i percepció de l'acció exterior de la UE, tot i que encara no ha assolit el grau de desenvolupament òptim.

Com mostra la pròpia història de la UE, els canvis transcendents mai s'han portat a terme de manera abrupta o precipitada, sinó que han estat sempre fruit d'un procés més aviat lent, però sòlid. En el seu moment, la unió monetària o el mercat únic també van ser àmpliament criticats i posats en dubte, però ara constitueixen dos exemples de l'èxit del procés integrador europeu i part fonamental de la pròpia Unió. D'igual manera, l'evolució de la política exterior seguirà desitjablement el mateix camí, i el SEAE constituirà una de les principals causes d'aquest fet.

## VII. REFERÈNCIES BIBLIOGRÀFIQUES

### Monografies

ALDECOA LUZÁRRAGA, FRANCISCO, *et. al.*, *La Diplomacia Común Europea: El Servicio Europeo de Acción Exterior*, Marcial Pons, Madrid, Barcelona y Buenos Aires; 2011.

CEBADA ROMERO, Alicia; PÉREZ GONZÁLEZ, Carmen, *El Alto Representante de la PESC y la Nueva Política Europea de Seguridad y Defensa*, Dykinson, Madrid, 2003.

VAN BOOREN, Bart; A. WESSEL, Ramses, *EU External Relations Law: Text, Cases and Materials*, Cambridge University Press, Cambridge, 2014.

LÓPEZ PAYÀ, Víctor, (2017), *El Servicio Europeo de Acción Exterior: Deficiencias y Oportunidades* (Treball de Fi de Màster), Universitat Autònoma de Barcelona.

### Textos Legals

Acta Única Europea, firmada en Luxemburgo el 17 de febrero de 1986, Diario Oficial de las Comunidades Europeas nº L 169/29, Artículo 30.

Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992 y modificado por el Tratado de Lisboa de 2007. Diario Oficial de la Unión Europea nº C 83/13.

Consejo de la Unión Europea, Propuesta 8029/10 de la Alta Representante de Asuntos Exteriores y Política de Seguridad al Consejo sobre el Proyecto de Decisión del Consejo por la que se establece la organización y el funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior del 25 de marzo de 2010. Exposición de motivos.

Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, firmado en Roma el 25 de marzo de 1957 y modificado por el Tratado de Lisboa de 2007. Diario Oficial de la Unión Europea nº 83/47.

Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992. Diario Oficial de la Unión Europea nº C 83/13.

Tratado de Ámsterdam, firmado en Ámsterdam el 2 de octubre de 1997. Diario Oficial de las Comunidades Europeas nº C 340/1.



Tratado de Niza, firmado en Niza el 26 de febrero de 2001. Diario Oficial de las Comunidades Europeas nº C 80/1.

Tratado por el que se Establece una Constitución para Europa, firmado en Roma el 18 de junio de 2003.

Tratado de Lisboa, firmado en Lisboa el 13 de diciembre de 2007. Diario Oficial de la Unión Europea nº C 306/1.

declaraciones anejas al acta final de la conferencia intergubernamental que ha adoptado el tratado de Lisboa .

Decisión del Consejo de la Unión Europea del 26 de julio de 2010 por la que se Establece la Organización y el Funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior. Diario Oficial de la Unión Europea nº L 201/30.

## **Doctrina**

BLOCKMANS, Steven; HILLION, Christophe; *et. al.*, *EEAS 2.0: A Legal Commentary on Council Decision 2010/427/EU Establishing the Organisation and Functioning of the European External Action Service*, Centre for European Policy Studies, Brussel·les, 2013.

BORRELL FONTELLES, Josep, ‘¿Cómo hacer más eficaz la política exterior de la UE?’ (2019), *Crónicas de Europa*.

CALDUCH, Rafael, ‘Los Actores Internacionales’, *Relaciones Internacionales*, nº 5 (1991).

DE CASTRO SÁNCHEZ, Claribel, ‘De la Cooperación Política Europea a la Política Exterior y de Seguridad Común’, *Boletín de la Facultad de Derecho*, nº 15 (2000).

DIEZ-PICAZO, Luis Maria, ‘La naturaleza de la Unión Europea’, *InDret: Revista para el Análisis del Derecho*, nº 4 (2008).

ESTEBAN GUADALIX, Macarena, ‘Los Inicios del Servicio Europeo de Acción Exterior’, *Serie Unión Europea*, nº 52 (2011), Universidad San Pablo.

ESTRADA CAÑAMARES, Mireia, ‘Coordinación Vertical en la Acción Exterior de la UE: La Dimensión Jurídica’, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, nº 26 (2013).

FAURE, Raphaëlle; GAVAS, Mikaela; MAXVELL, Simon, *The Review of the European External Action Service: A Commentary on the Report*, London: Overseas Development Institute, 2013.

GARCÍA GESTOSO, Noemí, ‘Algunas Cuestiones Sobre la Soberanía en el Proceso de Integración Europea’, *Revista de Derecho Político*, nº 57 (2003).

GONZÁLEZ SÁNCHEZ, Enrique, ‘El Servicio Europeo de Acción Exterior: Organización y Funcionamiento’, *España y la práctica del Derecho Internacional*, Colección Escuela Diplomática, nº 20 (2014), Madrid.

GUTIERREZ ESPADA, Cesáreo., ‘El Servicio Europeo de Acción Exterior: ‘¿Sólo una hermosa fachada para la inanidad?’ *Cuadernos Europeos de Deusto*, Nº 44 (2011), Bilbao, pp. 63 – 92.

LIÑAN NOGUERAS, Diego, ‘Cooperación Política y Acta Única Europea’, *Revista de Instituciones Europeas*, Vol. 15, nº 1 (1988).

PÉREZ BUSTAMANTE, Rogelio, ‘Horizontes del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia’, *Blog de Artículos de opinión del movimiento paneuropeo progresista VOLT* (2019).

PRIEGO MORENO, Alberto, ‘Presente y Futuro de la Acción Exterior de la UE’, *Boletín Electrónico del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, nº 10 (2013).

RODRÍGUEZ DÍAZ, Begoña, ‘La Subjetividad Internacional’, *Apuntes de Derecho Internacional Público*, nº 1 (2016).

SÁNCHEZ RAMOS, Belén, ‘La Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea tras el Tratado de Niza’, *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña* nº 5 (2001).

SOLANA MADARIAGA, Javier, ‘La Política Exterior Europea y sus Desafíos en el Contexto Actual’, *Visiones en Contraste* (2015), BBVA.

UINEA LLORENTE, Mercedes, ‘El Servicio Europeo de Acción Exterior: Génesis de una Diplomacia Europea’, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 14/37 (2010). Madrid: págs. 761-799.

## **Documents Institucionals**

Parlamento Europeo (2011), *La UE como Actor Global: El Reforzamiento de su Papel en las Organizaciones Internacionales*.

Grupo de Reflexión sobre el Futuro de la UE (2010), *Proyecto Europa 2030: Retos y oportunidades*.

Unión Europea, ‘La Cooperación Reforzada’, *Síntesis de la Legislación de la UE*.

Consejo de la Unión Europea. Propuesta 8029/10 de la Alta Representante de Asuntos Exteriores y Política de Seguridad al Consejo sobre el Proyecto de

Decisión del Consejo por la que se establece la organización y el funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior del 25 de marzo de 2010. Exposición de motivos.

Propuesta del 25 de marzo de 2010 de la Alta Representante de Asuntos Exteriores y Política de Seguridad para el Consejo de la Unión Europea sobre el Proyecto de Decisión del Consejo por la que se Establece la Organización y el Funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior.

Conclusiones del Consejo Europeo, de 20 de julio de 2015.

Informe sobre el Estado de la Unión 2016 del Presidente de la Comisión Europea.

Revisión del Servicio Europeo de Acción Exterior. 2013.

Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea. Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte. 2016.

SEAE.. Informe de evaluación del Alta Representante, de 22 de diciembre de 2011, al Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión sobre la organización y el funcionamiento interno del SEAE. 2011.

Tribunal de Cuentas Europeo. 2014. Informe Especial 11/2014 sobre la instauración del Servicio Europeo de Acción Exterior.

Informe del Parlamento Europeo nº2009/2133(INI) del 20 de octubre de 2009 sobre los aspectos institucionales relativos a la creación del Servicio Europeo de Acción Exterior. Letrea B.

